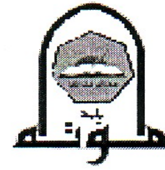


جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

الحماية القانونية للأموال العامة في التشريعات الأردنية والسعودية (دراسة مقارنة)

إعداد الطالب
أحمد فهد ناهس الرشيدي

إشراف
الأستاذ الدكتور مصلح الصرايرة

رسالة مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا
استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة
الماجستير في الحقوق قسم القانون العام

جامعة مؤتة، 2012م

الآراء الواردة في الرسالة الجامعية لا تُعبر

بالضرورة عن وجهة نظر جامعة مؤتة

الإهداء

حين يصل الإنسان إلى قمة عطائه.... وثمرة جهده... لا يجد نفسه إلا راغباً في أن يكلل هذا الجهد، وذاك العطاء بأن ينسب الفضل لغيره، وأن يتقدم بإهداء أغلى ما أنتجه، وأثمن ما اجتهد به لأغلى الناس عليه، وأثمن البشر عنده....

أهدي دراستي هذه لأبي وأمي اللذين أنارا طريقي بحب العلم، وطلب المعرفة.

كما أهديه إلى زوجتي وشريكة حياتي، التي ذاقت معي الصبر على طلب العلم.

إلى إخوتي وأخواتي... إلى الزملاء والأصدقاء الكرام.... إلى الأحبـة جميعـاً أهديهم هذه الدراسة.

الشكر والتقدير

بعد أن أتم الله علي نعمته بأن أعطاني من فضله، ووهبني من لدنه خيراً كبيراً، وسهل لي سبل العلم والمعرفة، بعد كل هذا لا بد لي من أن أتقدم بجزيل الشكر، وعظيم التقدير لأستاذي المشرف على هذه الرسالة، فلولا توجيهاته، ومعلوماته ما كانت هذه الرسالة لترى النور، وما كان هذا العمل ليكتمل.

كما وأتقدم بالشكر الجزيل للأساتذة الكرام المناقشين، إذ هم قد تفضلوا علي بقبول مناقشة هذه الرسالة، ولا شك أن توجيهاتهم ستكون محط نظري واهتمامي، فبتوجيهاتهم الكريمة تتحصل الفائدة، وتكتمل المعلومة.

وأتقدم أيضاً بالشكر الجزيل لجامعة مؤتة بكوادرها كافة، الإدارية والتدريسية على ما يولونه من اهتمام بالطلبة، وعلى ما عندهم من حسن التعامل، كما أتقدم بالشكر لكلية الحقوق خصوصاً على ما قدمت لنا من خلال أساتذتها الكرام كل علم وفائدة، فاستطعنا من خلال ما قدموه لنا أن نخطو الخطوات الأولى على طريق البحث العلمي.

كما لا يفوتني أن أشكر جميع الإخوة الزملاء، والأصدقاء الفضلاء على ما كان منهم من لطيف المعاملة، وحسن الخلق، فجزاهم الله كل خير.

وأخيراً أتقدم بالشكر الجزيل لكل من ساهم في هذه الدراسة سواء بالمشورة، أم بالنصيحة العلمية، أم يسر علي الوصول إلى مرجع، كل هؤلاء الذين لا أستطيع أن أحصيهم في هذه الورقة الصغيرة أتقدم لهم بكل شكر ومودة، فجزاهم الله خيراً.

فهرس المحتويات

المحتوى	الصفحة
الإهداء	أ
الشكر والتقدير	ب
فهرس المحتويات	ج
الملخص باللغة العربية	هـ
الملخص باللغة الإنجليزية	و
المقدمة	1
الفصل الأول: ماهية المال العام	
1.1 مفهوم المال العام	16
1.1.1 تعريف المال العام في التشريع الأردني	18
2.1.1 تعريف المال العام في التشريع السعودي	19
2.1 التطور التاريخي للنظام القانوني للأموال العامة	20
1.2.1 الأموال العامة في الشريعة الإسلامية	21
2.2.1 الأموال العامة في القانون الروماني	23
3.1 معايير تمييز المال العام	25
1.3.1 معيار طبيعة المال وتخصيصه لاستعمال الجمهور مباشرة	25
2.3.1 تخصيص المال لمرفق عام	27
3.3.1 معيار تخصيص المال للمنفعة العامة	28
4.3.1 معيار تمييز المال العام في الأردن	31
5.3.1 معيار تمييز المال العام في السعودية	32
6.3.1 معيار تمييز المال العام في الشريعة الإسلامية	34
الفصل الثاني: مظاهر الحماية القانونية للمال العام	
1.2 الحماية المدنية للمال العام	37
1.1.2 قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام	39

2.1.2 قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم 43
3.1.2 قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام 47
2.2 الحماية الإدارية للأموال العامة 52
1.2.2 جرائم التعدي على أملاك الدولة وموقف المشرع منها 52
3.2 الحماية الجنائية للمال العام 73
1.3.2 مظاهر الحماية الجنائية للمال العام في القانون الأردني 74
2.3.2 مظاهر الحماية الجنائية للمال العام في القانون السعودي 83
الفصل الثالث: دور هيئات الرقابة المستقلة في حماية المال العام
1.3 ماهية هيئات الرقابة المالية المستقلة 89
1.1.3 ديوان المحاسبة الأردني 91
2.1.3 ديوان المراقبة العامة السعودي 98
2.3 استعانة البرلمان بتقارير هيئات الرقابة المستقلة لبسط رقابته على الأموال العامة 104
1.2.3 مفهوم رقابة البرلمان على الأموال العامة 104
2.2.3 استعانة البرلمان بتقارير هيئات الرقابة المستقلة 104
الخاتمة 107
المراجع 109

الملخص

الحماية القانونية للأموال العامة في التشريعات الأردنية والسعودية، دراسة مقارنة

أحمد فهد الرشيدي

جامعة مؤتة: 2012م

لقد تناولت هذه الدراسة الحديث عن الحماية القانونية للأموال العامة في كل من المملكتين الأردنية الهاشمية، والعربية السعودية، وهذه الدراسة كانت تنهج المنهج المقارن بين كل من النظامين المتبعين في حماية الأموال العامة في المملكتين.

وتناولت في الفصل الأول الحديث عن الأموال العامة بشكل عام، وهذا الفصل يمثل فصلاً تمهيدياً للرسالة، حيث بينت فيه الأهداف المرجوة من الدراسة، والمنهج المتبع فيها وهو المنهج المقارن بالدرجة الأولى، والمنهج الوصفي، كما تحدثت في هذا الفصل عن الدراسات السابقة التي تناولت الحديث عن المال العام من حيث حمايته، وحرمته.

أما الفصل الثاني فقد تناولت فيه الحديث عن ماهية المال العام، حيث تناولت مفهوم المال العام، والتطور التاريخي لمفهوم المال العام، وموقف الإسلام منه، والحديث عن معيار تمييز المال العام في كل من الأردن والسعودية.

أما الفصل الثالث فقد تناولت فيه الحديث عن مظاهر الحماية القانونية للأموال العامة، حيث تحدثت فيه عن الحماية المدنية للمال العام في كل من الأردن والسعودية، كما تحدثت عن الحماية الإدارية للمال العام فيهما أيضاً، وتحدثت أيضاً عن الحماية الجنائية للمال العام فيهما كذلك.

أما الفصل الرابع فقد تحدثت فيه عن دور هيئات الرقابة المستقلة في حماية المال العام، حيث تناولت الحديث عن مفهوم الهيئات المستقلة في حماية المال العام، وتحدثت عن دور ديوان المحاسبة الأردني ودوره في حماية المال العام، كما تحدثت عن مجلس المراقبة المالية في المملكة العربية السعودية، ثم أتبعت ذلك بخاتمة أجملت فيها أهم النتائج والاستنتاجات التي توصلت إليها من خلال هذه الدراسة، ثم أتبعت ذلك كله بقائمة من المصادر والمراجع التي عدت إليها في هذه الدراسة.

Abstract

Legal Protection of Public Funds un the Legislations of Jordan and Saudi Arabia, a Comparative Study

Ahmad Fahad Al-Rashidi

Mu'tah University, 2012

This study has addressed to talk about the legal protection of public funds in each of the two kingdom of Jordan and Saudi Arabia. This study was pursuing a comparative approach between both approaches in the two systems to protect public funds in the two kingdoms.

The first chapter was talking about public funds in general, and this chapter represents a chapter a preliminary to the message, where it outlined the first place, and the descriptive approach, also I spoke in this chapter for the previous studies that dealt with to talk about public money in terms of protection and denied it.

The second chapter dealt with what the public money, which dealt with the concept of public money, the historical development of the concept of public money and the position of Islam from it. Also I talked about discrimination standard of public money in Jordan and Saudi Arabia.

The third chapter dealt with the sources of legal protection of public funds, where I spoke about the civil protection of public money in Jordan and Saudi Arabia, also I spoke about the administrative protection of public money in them as well, and also I talked about the criminal protection of public money in them as well.

In the fourth chapter, I have talked about the role of independent oversight agencies in the protection of public funds, which dealt with the concept of independent agencies in the protection of public money, and I talked about the role of the Audit Bureau of Jordan and its role in the protection of public funds, Also I spoke of the Council of Financial Control in the Kingdom of Saudi Arabia, then I followed the conclusion outlined the main findings and conclusions of this study, then I followed by a list of all sources and references that I returned to in this study.

المقدمة:

يشغل المال العام حيزاً واسعاً من الأموال التي تخضع لتبعية الدولـة، فهـو يشتمل على نواحي كثيرة من الأموال المنقولة وغير المنقولة، كما أن كثيراً من هذه الأموال أشير إليها بصراحة في نصوص القانون المختلفة، مثل الطرق، والأنهـار، والحدائق العامة، فهذه كلها إضافة إلى أموال غيرها تعد أموالاً عامة، ولجميع أفراد الدولة الحق في الاستفادة منها، واستعمالها مباشرة من أجل خدمة المصلحة العامة، أو من أجل الانتفاع بها من قبل المواطنين، ومن هنا فقد كان لهذه الأمـوال نظـرة خاصة تتميز بها عن غيرها من الأموال التابعة للدولة، أو حتـى التابعـة لأفـراد ينتمون لهذه الدولة أو تلك.

ومن هنا حرصت الدول والتشريعات المختلفة على أن تقدم صورة واضـحة في نصوص القانون تبين فيها الحدود التي تحد الأموال العامة، والميزات التي تمتاز بها تلك الأموال، علها في ذلك تحاول السيطرة على تلك الأموال، وانتفاع الجمهور بها قدر الإمكان، فتتحقق بذلك الأهداف المرجوة من تلك الأموال التي تخضع لتبعية الدولة، أو الإدارة.

ولم تشتمل نصوص القوانين المختلفة على ماهية الأموال العامة فحسب، بـل حاولت في كثير من الأحيان أن توجد تعريفاً محدداً مميزاً لتلك الأموال عن غيرها، وسواء أنجحت تلك القوانين في وضع تعريف دقيق للمال العام أم لم تنجح فـالواقع أنها أوجدت تصوراً واضحاً لدى متصفح القانون لمعرفة تلك الأموال وتمييزها عما سواها.

كما وحرصت التشريعات والقوانين على أن تبين الآثار الناجمة عـن سـوء التصرف بتلك الأموال، وحاولت حصر الجرائم التي قد تقع مـن قبـل الأفـراد أو المؤسسات على تلك الأموال، ووضع العقوبات الرادعة لتلك التصرفات أو الجرائم؛ وذلك من أجل ضمان سير عملية الانتفاع من المال العام للجميع.

ولم يكن المال العام مدار بحث القوانين الحالية فقط؛ وإنما امتازت كثير مـن التشريعات بالحديث عن المال العام بصفته ركن مهم من أركان الأمـلاك القـومي، فتحدث القانون الروماني عن الأموال العامة، وقام بتحديدها وتقسيمها حسب ما سيتم

بيانه في فصول الدراسة اللاحقة، كما استفادت من هذه التحديدات القوانين الغربيـة الحديثة، ولعل أبرز مظهر من مظاهر الاستفادة من التجربة الرومانية ما نجده جلياً في القانون الفرنسي الحديث.

ومن هنا انطلقت دراستنا المقارنة للحماية القانونية للمال العام في كـل مـن المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية، راجين أن نقدم كل ما هو مفيد ونافع.

موضوع الدراسة:

لقد اهتمت كثير من الدول والتشريعات بالمال العام، وذلك من أجل حمايتـه كي لا يتم المساس باقتصاد تلك الدول، حيث يمثل المال العام فيها ركناً مهمـاً مـن أركان الاقتصاد والنمو الاقتصادي، وفي أي دولة من الدول، أو أي تشريع من هذه التشريعات تتولى الإدارة العامة مهمة رئيسية وأساسية تتمثل في إشـباع الحاجـات العامة للمواطنين.

ومن أجل تحقيق تلك الغاية التي ترجوها الدول والقوانين فلا بد من تـوافر عنصرين أساسيين هما: العنصر المادي، والعنصر البشري، ولا شك في أن القاعدة القانونية تمتاز بالعموم والتجرد، وهذان العنصران يشكلان تلازماً بالقاعدة القانونية، وهما أيضاً اللذان يميزانها ويحددان معالمها، والمشرع عندما يضع تشريعاً من أجل حماية الأموال بصفة عامة فهو يضع حماية عامة تتسع دائرتها لتشمل كل ما يتصف بهذه الصفة، إذ إن الأموال بصفة عامة في حماية القانون سواء.

وتتميز بعض الأموال بسمات معينة مما يدفع المشرع إلى اتخاذ إجراء خاص بتلك الأموال، فيدفعه ذلك إلى إخراج تلك الأموال من نطاق القاعدة العامـة التـي تندرج تحتها، ويصوغ لها قانوناً خاصاً، ويخصها بنظام قانوني مستقل بها، وهـذا النظام القانوني يتناسب مع أهمية تلك الأموال، كما أنه يستجيب للعلل والدوافع التي حدت به إلى أن يخصها بنظام خاص بها يميزها عما سواها من الأموال، هذا وعلى الرغم من ذلك فإن المشرع لو نظر إليها مجردة من الوضـع التـي رآهـا عليـه والطبيعة التي امتازت بها؛ لأخضعها للقاعدة العامة نفسها التي خضعت لها جميـع الأموال بشكل عام.

كذلك فإن من الأسباب التي دفعت المشرع إلى إخراج الأموال العامة من النصوص القانونية التي تنطبق على الأموال بشكل عام هو أن تلك الأموال يملكها شخص معنوي، وهو الدولة، وليس المالك لها شخص آدمي فرد، وبالتالي كان من الأولى أن تخضع هذه الأموال لحماية قانونية خاصة بها دون غيرها من الأموال، وبناء على ذلك فإن هذه الخصيصة يجب ألا تكون مدعاة للعبث بهذه الأموال من قبل من يديرونها، أو عدم الاكتراث في حمايته من قبل الأشخاص المشرفين على إدارة تلك الأموال، وهذا يتعارض مع ما نراه ونجده في الأموال الخاصة، والتي تصان بعين صاحبها أو مالكها من أي عبث أو إهمال.

ونظراً لأهمية المال العام بالنسبة للدولة، فقد اهتم كل من الفقه والقضاء والمشرع ببيان أهمية وأحكام هذا المال الذي تملكه الدولة، وتنفق منه على النفع العام، أما بالنسبة للأموال التي تملكها الدولة فهي لا تخضع لنظام قانوني واحد، وإنما يختلف هذا النظام تبعاً لاختلاف تخصيص المال المملوك للدولة، فإذا ما كان هذا المال مخصصاً من أجل المنفعة العامة، فإن هذا المال يعد مالاً عاماً، ويتبع للدومين العام، ويخضع لنظام قانوني، ويختلف عن ذلك النظام الذي يختص بالأموال الإدارية الخاصة "الدومين الخاص"، والتي يقتصر الغرض منها على استثمار المال، وتنميته، وتنمية موارده، واستغلاله من أجل الانتفاع بثمراته في ممارسة أنشطة الدولة المختلفة.

أما إذا ما عدنا للتعريج على الأهمية الأولى المقصودة في الأموال العامة فإننا نجدها ترجع لتخصيص هذه الأموال من أجل المنفعة العامة، الأمر الذي يدفع بالمشرع إلى وضع نظام قانوني خاص بتلك الأموال يضمن لها الحماية الكافية، وهذا النظام يكون استثنائياً تغلب فيه المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وهذه الحماية هي مدار دراستنا.

ونظراً لأهمية الأموال العامة، وأهمية الدور الذي تقوم به في المنفعة العامة، فإننا نجد أن التشريعات الخاصة بها متفرقة في كثير من النصوص القانونية، فنجد جانباً مهماً من تلك التشريعات في نصوص القانون الإداري، وكذلك نجد جانباً مهماً

في نصوص القانون المدني ضمن نظرية الحقوق العينيـة، وجانبـاً آخـر تنظمـه نصوص التشريع الجنائي والمالي، وغيرها من النصوص القانونية المختلفة.

أهمية الدراسة:

لا يمكن لنا أن نبين أهمية هذه الدراسة بنظرة مستقلة عن نظرتنا إلى علـة تخصيص التشريع المقارن للأموال العامة بنظام قانوني خاص بهما، وهـذه العلـة تتمثل في ما تلعبه الأموال العامة في حياة الناس، وذلك من ناحية أنها ذات مـساس مباشر بمصالح جوهرية لهؤلاء الناس.

ونظرية الأموال العامة تعد من النظريات الهامة في القانون الإداري؛ وذلـك لأنها تعد من الأركان الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة في الدول المختلفة.

وبشكل عام فإنه يمكننا أن نعيد الأهمية لدراسة النظام القانوني للأموال العامة على اعتبارين أساسيين، هما: الأول: نظري، أما الثاني: فعملي.

فإذا ما نظرنا إلى الاعتبار الأول، وهو الاعتبار النظري، فإن عملية التفرقة بين أموال الدولة العامة، وأموالها الخاصة لا يخلو من الأهمية؛ فأما الأهمية الأولى فتتمثل بأن الأموال العامة (الدومين العام) تخضع لأحكام قانون الإدارة، والقـضايا التي تدور حول هذه الأموال والفصل في المنازعات التي تثـور حولهـا تخـضع للقضاء الإداري، هذا في نظام الدول التي تأخذ بنظام الازدواج القانوني والقضائي، أما في الدول التي لا تأخذ بنظام الازدواج القانوني والقضائي، وهـو مبـدأ وحـدة القانون والقضاء، فإنها تُخضِع الأموال المملوكة للدولة ككتلة واحدة لنظـام مغـاير لقواعد الشريعة العامة، ويتعارض مع نصوص القانون والدستور، وأن استغلال هذه الأموال يعد حالة استثنائية، ولا يكون ذلك الاستغلال إلا في حالات استثنائية وضمن حدود ضيقة بما لا يتعارض مع تخصيص تلك الأموال من أجل خدمة الصالح العام.

أما إذا نظرنا من الناحية العملية فإن مصلحة الأشخاص والأفراد في بعـض الحالات تتطلب ضرورة استغلال أو استعمال الأموال العامة، ومن هنا فإن دراسـة النظام القانوني الذي تخضع له هذه الأموال يبين لنا كيفية تعامـل هـؤلاء الأفـراد واستغلالهم أو استعمالهم لهذه الأموال، بشكل لا يتعارض مع الهدف الأساسي، وهو

وضع الأموال من أجل المصلحة العامة، بمعنى أنه يخلق شيئاً من التوازن فيما بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

وترجع أيضاً أهمية هذه الدراسة نظراً لما تقوم به الجهات الإدارية المختلفة في هذه الأيام من تصرفات وتعاملات مع الأموال المملوكة للدولة دون التفرقة بين ما هو عام من الأموال، وبين ما هو خاص، وتصرف هذه الجهات بتلك الأموال دون مرجعية قانونية سليمة، ودون إتباع الأساليب القانونية النظامية الصحيحة في التعامل مع الأموال العامة، وقد تكون تلك التصرفات ناجمة عن القصد أو العمد، أو ربما تكون ناجمة عن جهل بالقانون.

لذلك فإننا نجد أن التشريعات التي تعتمد المنهج المقارن لم تكتفِ بتأثيم العدوان العمد الذي يقع على الأموال العامة، بل تعدى الأمر إلى الموظف العام الذي وقع منه الخطأ أو الخلل، فتسبب بذلك الخطأ بضرر جسيم وقع على أموال الجهة التي يعمل لصالحها، فقامت التشريعات المقارنة بتأثيم ذلك الموظف أيضاً.

وكذالك فإننا نجد بعض التشريعات قد مدت مظلة حمايتها للأموال العامة حتى تشمل الأموال التي تقع خارج إقليمها الداخلي، والتي تكون على شكل استثمارات تقع في خارج الإقليم، والتي تعاظم دورها حتى أصبحت رافداً أساسياً، وركيزة مهمة من ركائز اقتصاد تلك الدول، ومن هنا مدت تلك الدول مظلة الحماية لتلك الأموال المهمة في اقتصادها.

وانطلاقاً من كل ما ذكرناه فإننا نرى من الأهمية بمكان أن ندرس الحماية القانونية للمال العام في كل من النظامين المتبعين في المملكة الأردنية الهاشمية، والمملكة العربية السعودية، لنحاول الكشف عن معالم تلك الأنظمة المتبعة في حماية الأموال العامة، والتي - كما أشرنا من قبل - تعد مهمة في تنمية اقتصاد الدول، وحمايتها مطلب أساسي من أجل استقرار اقتصاد الدولة.

الهدف من موضوع الدراسة:

نجد أن المشرع الأردني، ونظيره السعودي، ومعظم التشريعات المقارنة لم تجمع نصوص التشريعات المتعلقة بالأموال العامة في نص واحد، كما لم يشملها تشريع بعينه أو بذاته، كما أن هناك اختلافاً يرتبط ببعض المفاهيم المرتبطة ببعض

الأفكار من قانون لآخر، وذلك مثل فكرة الموظف العام ومن في حكمه، واختلاف هذه الفكرة بين القانونين الإداري والجنائي، فقد أُعطي وفقاً لقانون السلطة الإدارية بعض الجهات الحق في إزالة أي عدوان يقع على الأموال العامة على وجه السرعة؛ وذلك بسبب البطء الشديد في اللجوء إلى القضاء، في حين أن قرارات الإزالة يكون فيها سرعة في التنفيذ، أما اللجوء إلى القضاء فإن إجراءاته تكون بطيئة وشاقة وعسيرة بالنسبة للدولة في حال وقوع الاعتداء على أموالها العامة التي تكون منتشرة في بقاع تلك الدولة.

ومن هنا فإن دراستنا تهدف إلى تسليط الضوء على المصادر التي يستمد منها المال العام الحماية القانونية في النظم المقارنة، وبيان دور الهيئات المالية الخارجية المستقلة في بسط رقابتها على الأموال العامة، مثل ديوان المحاسبة الأردني، ومجلس المراقبة المالية - ديوان المحاسبة - في السعودية في حماية المال العام، وتزويد أعضاء مجلس الأمة الأردني، وكذلك مجلس الشورى السعودي بتقارير دورية تعينهم على بسط رقابتهم على تلك الأموال، وكل ما يتعلق بحمايتها.

وبناء على ما سبق ذكره فإنه يتبين لنا ما تهدف إليه هذه الدراسة من بيان لأهمية تلك الأموال، وبيان لدور المنهج المقارن في حماية الأموال العامة، وبيان دور الرقابات المختلفة على حماية الأموال العامة، كذلك فلا ننسى إيراد النصوص القانونية التي تحدثت عن المال العام في كل من النظامين الأردني والسعودي، سواء أكانت تلك النصوص من القانون المدني، أم من القانون الإداري، أم من القانون الجنائي، كل ذلك سوف تسعى الدراسة جادة إلى بيانه وتوضيحه.

منهجية الدراسة:

إن طبيعة مشكلة الدراسة تلعب بلا شك دوراً مهماً ورئيسياً في اختيار المنهج الذي ستقوم عليه تلك الدراسة، حيث يعتمد اختيار المنهج على طبيعة الدراسة، ومدى ملاءمة ذلك المنهج للظواهر التي سيتم بحثها في تلك الدراسة، ونوعية تلك الدراسة، والأهداف المرجوة من البحث، ومن هنا فإن دراستنا هذه ستقوم على أكثر من منهج، أهمها المنهج الوصفي المقارن، وهو الذي تقوم على أساسه الدراسة، والمنهج الوصفي التحليلي، والاستقراء.

ففي المنهج الوصفي المقارن نقوم بمقارنة الأنظمة والقوانين المتبعة في كل من الأردن والسعودية، والتي تتعلق بالحماية القانونية للمال العام في كل منها، ومن ثم نقوم بمحاولة توضيح أوجه الاتفاق والاختلاف بين كل من النظامين، ومحاولة تفسير ذلك الاختلاف وفقاً لما لدينا من أدوات بحثية.

أما المنهج الوصفي التحليلي فإنه يقوم على أساس تحليل الظاهرة المخصوصة إلى أجزاء، وهذا التحليل يساعد في معرفة الميزات الخاصة بالظاهرة، والتعرف على جوهر تلك الظاهرة؛ لأن توضيح مكونات البحث وعناصره سيساعد في اكتشاف العناصر الجوهرية فيه من العناصر غير الجوهرية، والعناصر الأساسية وتمييزها عن العناصر الفرعية، أي بعبارة أخرى إن هذه الدراسة سوف تقوم بتحليل الأنظمة القانونية للأموال العامة، ومن ثم بيان دور هيئات الرقابة المالية المستقلة عليها.

ونحن حين نقصر دراستنا على التشريعين الأردني والسعودي فإن ذلك لا يعني أننا لن نستعين بغيرهما من التشريعات، من مثل التشريع المصري، ففي كثير من المواضع في هذه الدراسة سنتطرق بالحديث عن التشريع المصري؛ وذلك لأن التشريع المصري قد كانت له الأسبقية والريادة في موضوع الأنظمة القانونية من بين الدول العربية كافة، ومن هنا فلا بد لنا من الاستئناس بما يحتويه التشريع المصري من أمور ذات صلة بدراستنا هذه.

كما ولا يفوتنا أن نستعين بعض الشيء بما أنتجته الشريعة الإسلامي والتشريع الإسلامي الذي يمثل منبع التشريعات في كثير من الأنظمة والقوانين العربية عموماً والأنظمة والقوانين في المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية خصوصاً، ومن هنا فإننا نتطرق بالحديث عن هذه التشريعات النابعة من التشريع الإسلامي.

وبعد إتباع هذه المناهج واستخدام منهج الاستقراء سوف يساعدنا ذلك على التوصل إلى كثير من النتائج والتفسيرات، والتي من شأنها أن تساعد وتسهم في تقديم الحلول المناسبة ومن ثم تساعد في تحقيق الهدف الأساسي من الدراسة.

ومثل هذه الدراسة لا بد لها من أن تواجه بعض المشكلات، وكان من أبـرز تلك المشكلات التي واجهتني في دراستي هذه قلة المراجع المتخصصة بموضـوع الأموال العامة وحمايتها، كما أن بعض المراجع التي توصلت إليها لم تكن موجودة في مكتبة الجامعة، ومن هنا اضطررت للذهاب إلى كثير من المكتبات للوصول إلى هذه المراجع، غير أن هذه المشكلات لم تقف حائلاً أمام ضرورة البحـث العلمـي وإتمام هذا العمل على أتم وجه.

الدراسات السابقة:

لقد حظيت الحماية القانونية للأموال العامة بعدد غير قليل مـن الدراسـات، منها ما كان شاملاً لكافة أوجه الحماية القانونية، ومنها ما كان منحصراً في ناحية أو جانب قانوني للحماية القانونية للأموال العامة، وفيما يلي سوف نقوم بعرض عـدد من هذه الدراسات المتعلقة بالحماية القانونية للأموال العامة.

وأول تلك الدراسات التي سنتحدث عنها هي دراسة قـام بهـا (الفريحـات، 1996م) والتي عنونها بعنوان: "الحماية القانونية للمال العام".

ولقد تناول الباحث موضوع الحماية القانونية للمال العام في المملكة الأردنية الهاشمية، من خلال القوانين والتشريعات المعمول بها في المملكة، كما تحدث عـن الحماية الجنائية للأموال العامة، والحماية المدنية للأموال العامة، ولقـد اقتـصرت الدراسة كما ذكرنا سابقاً على الحديث عن الحماية القانونية للمال العام في المملكـة الأردنية الهاشمية فقط دون مقارنتها بغيرها من الأنظمة والقـوانين الأخـرى فـي غيرها من الدول، وهذه هي الميزة التي تمتاز بهـا دراسـتي هـذه عـن دراسـة الفريحات.

ولقد توصلت الدراسة التي أجراها الفريحات إلى مجموعة من التوصـيات، والتي نجملها فيما يلي:

1 . هجر النظرية التقليدية للمال العام، والتي تقوم على التمييز بينه وبـين أمـوال الدولة الخاصة، ويتفق الباحث في ذلك مع شيحة الذي يقول في هذا الشأن "وإذا كانت النظرية التقليدية للمال العام تشترط لاعتبار المال مالاً عامـاً أن يكـون مملوكاً للدولة أو لغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، أن يكون مخصـصاً

للمنفعة العامة، إلا أننا نرى أن شرط التخصيص يعد تطلبه لغواً لا جديد فيه ولا فائدة من تطلبه، ذلك لأنه تبعاً لمبدأ خصوصية الغرض الذي يحكم الأشخاص العامة تكون الدولة وغيرها من الأشخاص العامة مقيدة فيما يصدر عنها من تصرفات أو فيما تتملكه من أموال بالأهداف التي قامت من أجل تحقيقها، وهي بلا شك أهداف المنفعة العامة ـ ويستطرد ليقول ـ: فإننا نرى الاكتفاء بتحقق شرط الملكية بالنسبة للدولة أو لغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة لهذه الأموال دون تطلب شرط التخصيص للمنفعة العامة؛ لأن التخصيص للمنفعة العامة يجب أن يكون مفترضاً في جميع الأموال المملوكة لهؤلاء الأشخاص"[1].

2 . أن يفرد المشرع الأردني باباً خاصاً في قانون العقوبات ينص فيه على كافة أفعال الاعتداء المجرمة الواقعة على المال العام بنصوص واضحة وصريحة ومتتابعة ما أمكن ذلك.

3 . تعديل المادة رقم 133 من قانون العقوبات المتعلقة بجرائم المتعهدين بما يكفل تجريم الأفعال المنصوص عليها في هذه المادة في جميع الأوقات، وعدم اقتصار تجريمها على زمن الحرب فقط الذي يمكن أن يتحول من ركن كما هو في النص الحالي إلى ظرف مشدد عند إجراء التعديل المقترح.

4 . تعديل نص الفقرة الرابعة من المادة 174 من قانون العقوبات التي ساوت في العقاب ما بين الفاعل والشريك والمتدخل في جريمة الاختلاس لتضم المحرض على ارتكاب هذه الجريمة؛ لأنه لا يقل خطورة عن المذكورين في هذه الفقرة إن لم تزد عليها.

5 . تعديل نص المادة رقم 182 من قانون العقوبات لكي تشمل الموظف الذي يعيق جباية الغرامات أو العوائد أو الأجور أو الأثمان المستحقة للدولة إضافة للضرائب والرسوم.

6 . أن ينص قانون العقوبات على تعريف جديد للطريق العام كعنصر من عناصر الأموال العامة، وبما يتناسب مع صور الاعتداء التي من الممكن أن تقع عليه، فالتخريب قصداً الذي قد يقع على الطريق الواصل بين محافظتين يمكن أن يقع

---

1. شيحة، إبراهيم، وعصمان، حسين. أصول القانون الإداري، 1986م، ص: 76 ـ 77.

أيضاً على الطريق داخل المحافظة الواحدة كما أنه قد ينـتج ذات الأضـرار أو أشد منها.

7 . الإسراع بسن قانون الكسب غير المشروع وتضمين مبدأ (إشهار الذمة المالية) لطائفة الموظفين الذين يتعاملون بأموال الدولة أو ممتلكاتها بأي صورة كانت.

8 . تعديل نص المادة رقم 134 من قانون الإجراء بما يضمن عدم تطبيق مضمونها على القضايا المحكوم فيها لصالح الأشخاص المعنوية العامة، أو تعديل قـانون دعاوى الحكومة بأن يتضمن النص على آلية جديدة لتحصيل الأموال المحكـوم فيها لمصلحة الخزينة، ومن خلال هيئة خاصة بـذلك، وتتمتـع بالـصلاحيات اللازمة والضرورية لتنفيذ عملها.

9 . تعديل نص المادة عشرين من قانون التحكيم الأردني رقم (18) لسنة 1953م، التي تساوي بين الدولة والأفراد أمام قانون التحكيم الذي وجد أساسـاً لتـسوية نزاعات الأفراد خارج إطار المحاكم ذلك أن هذا المسلك لا يتفـق وضـرورة الحرص على الأموال العامة ومن الأفضل أن تسير الدولة على النهج الذي يتبعه المشرع الفرنسي في حظر التحكيم في قضايا المتعلقة بالأموال العامة إلا إذا كان الطرف الثاني في النزاع جهة أجنبية[1].

10 . تعديل قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952م، وخاصة فيمـا يتعلـق بالاستقلالية المالية والإدارية للديوان، وتعزيز حصانة رئيسه، وتوسـيع دائـرة الجهات الخاضعة لرقابته بما يكفل إجراء عمليات الرقابة والتدقيق على أمـوال الدولة أينما وجدت، كما يرى الباحث توسيع صلاحيات رئيس الديوان في إحالة كل من يثبت تورطه في الاعتداء على أموال الدولة إلى القضاء، أو إلى المجلس التأديبي حسب مقتضى الحال.

11 . الإسراع بتعديل قانون صيانة أموال الدولة على نحـو فـصله الباحـث فـي رسالته.

وبهذه التوصيات ختم الفريحات رسالته المشار إليها سابقاً.

---

[1]. عارف، ناظم. جوانب من التنظيم التشريعي للوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مجلة دراسات، المجلد:13، العدد: 9، 1986م.

أما الدراسة التالية فهي التي كتبها (ابن هقشة، 2002م) والتي وسمها بـ "الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة تطبيقية".

ومن خلال العنوان العريض لهذه الدراسة يتبين لنا الموضوع الأساسي فيها، وهو موضوع الحماية الجنائية للمال العام، ولقد كانت هذه الدراسة تعتمد المنهج المقارن الذي نعتمده أيضاً في هذه الدراسة، إذ قارن الباحث بين ما أقره التشريع الإسلامي من خلال نصوص الفقه مع ما أقره المشرع السعودي من خلال نصوص الأنظمة والقوانين، وقام بوضع ملحوظاته على تلك المقارنات.

ولقد اقتصر الباحث في دراسته المشار إليها على موضوع الحماية الجنائية دون غيرها من أنواع الحماية التي تُمنح للمال العام من خلال نصوص التشريعات المختلفة، في حين أن دراستنا هذه تركز على كافة أنواع الحماية القانونية الممنوحة للمال العام من خلال نصوص القوانين والأنظمة المعمول بها في كل من المملكة الأردنية الهاشمية، والمملكة العربية السعودية.

إضافة إلى ذلك فإن ابن هقشة في دراسته اتخذ من الفقه الإسلامي أساساً له في عرض عناوين دراسته، في حين أننا في هذه الدراسة نتخذ من نصوص الأنظمة والقوانين في كل من الأردن والسعودية أساساً نرتكز عليه في عرض هذه الدراسة.

ولقد خرج الباحث بعدد من النتائج وهي:

1 . إن الشريعة الإسلامية المتمثلة بالقرآن الكريم والسنة النبوية لم تترك لنا شيئاً عن خير أو شر إلا وبينته لنا ودلّتنا عليه.
2 . إن الفقه الإسلامي سبق القوانين الوضعية في التفريق بين الأموال العامة والأموال الخاصة، وجعل الأموال العامة هي المخصصة للمنفعة العامة.
3 . اهتم الإسلام بحماية الأموال العامة اهتماماً كبيراً بدءاً بالنبي - صلى ا عليه وسلم - وخلفائه الراشدين، وفي الدولتين الأموية والعباسية، وحتى عصرنا الحالي ومن أشهر الأمثلة في عصر النبي - صلى ا عليه وسلم - حديث ابن اللتيبية، وفي عهد أبي بكر مقاتلة المرتدين بعد امتناعهم عن الزكاة، وفي عهد عمر - رضي ا عنه - دونت الدواوين، وكان اهتمامه بالأموال العامة كبيراً متمثلاً بما يقوم به ولاته في الأمصار المختلفة.

4 . أولت المملكة العربية السعودية الأموال العامة اهتماماً كبيراً ومبكراً، ولعل صدور النظام الخاص بجرائم الاعتداء على المال العام الصادر في 29 ـ 11 ـ 1377هـ، أكبر دليل على هذا الأمر، ثم تلاه نظام وظائف مباشرة الأموال العامة.

5 . مما يؤيد اهتمام المملكة العربية السعودية بالأموال العامة أنه جعل شروطاً لمن يقوم بمهام الوظيفة العامة، وهي: ألا يقل عمره عن سبعة عشر سنة، ولكن شدد في من يتولى الوظائف المباشرة للأموال العامة، كأمناء الصناديق ومأموري الصرف، ومن في حكمهم ألا يقل عمرهم عن إحدى وعشرين سنة.

6 . إن النظام في المملكة اشترط تقديم كفالة مالية لمن يقوم بوظائف مباشرة الأموال العامة، وعند ترك العمل الحصول على إخلاء طرف، وإذا لم يحصل على إخلاء الطرف فإنه لا يعين في وظيفة أخرى.

7 . إن العقوبات في الفقه الإسلامي المتعلقة بالاعتداء على الأموال العامة عقوبات تعزيرية متروكة للحاكم واجتهاد القاضي، وهذا هو المعمول به في المملكة العربية السعودية؛ لأن أحكامها لا تخرج عن الشريعة الإسلامية.

8 . إنه لا عقوبة حدية على من سرق من الأموال العامة، وهو الراجح من أقوال العلماء.

وبناء على هذه النتائج التي توصل إليها الباحث فإنه تقدم بعدد من التوصيات، وهي:

1 . وضع أنظمة جديدة متوافقة مع الشرع لحماية الأموال العامة خاصة في هذا العصر الذي ظهرت فيه صور جديدة للاستثمار الذي يعود على الدولة بالفائدة وكذلك المواطنين.

2 . أن يكون هناك نظام واضح لتعريف المال العام، وكذلك الموظف العام في المملكة العربية السعودية، حيث إن النظام العام غير كافٍ لتوضيح الصورة بشكل مستفيض.

3 . أن يكون هناك زيادة واهتمام بالأموال العامة، حيث إن الملاحظ أن المناقصات الفردية تكون أقل بكثير فيما لو كانت حكومية.

4 . تشديد العقوبات لمنع الاعتداء على الأموال العامة، وخاصة من قبل الموظف العام، أو الشخص العادي.

5 . زيادة وعي المواطنين عن طريق الإعلام وغيره بأهمية المال العام، وفائدته، ودوره في مراقبته وحفظه للمال العام[1].

أما الدراسة الأخرى فهي دراسة (الأخضر، 2000م) الموسومة بـ "الحماية الجنائية للمال العام"، ولقد أنجزت هذه الدراسة في الجزائر، وهي كما نرى من خلال عنوانها الكبير تتعلق بالحديث عن الحماية الجنائية للمال العام دون غيرها من أنواع الحماية القانونية الأخرى.

ومن ناحية أخرى فإن هذه الدراسة ارتكزت في حديثها على الحماية الجنائية للمال العام في الجزائر، ولم تكن مقارنة لتلك الحماية بغيرها من الأنظمة، سواء أكانت أنظمة عربية أم أجنبية، وهذا أحد الفروقات التي تميز دراستنا عن هذه الدراسة، فالهدف من دراستنا هذه مقارنة ما عليه القوانين والتشريعات في الأردن بما عليه القوانين والأنظمة في السعودية فيما يتعلق بحماية المال العام وفقاً لنصوص القانون والنظام.

أما الدراسة التالية فهي التي قام بها (شحاتة، 1999م) والتي هي موسومة بـ "حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية"، وكما هو ظاهر لنا من خلال عنوان هذه الدراسة يتبين لنا أنها تركز على المال العام من وجهة نظر الدين الإسلامي، حيث يتبين لنا أن الدراسة تتحدث عن حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، ولقد بحث فيها موضوعات: طبيعة المال العام في الإسلام، من حيث مفهومه، ومصادره، ونطاق كسبه، وخصائصه، ونماذج منه، ثم تحدث في الفصل الثاني عن حرمة وحماية المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، حيث بين حاجة المال العام إلى الحماية، كما تحدث عن تحريم الاعتداء على المال العام، وبين

---

[1]. ابن هقشة، مبارك بن عبد الله بن محمد. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة تطبيقية، رسالة مقدمة استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في العدالة الجنائية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، إشراف: علي بن عبد الله الشهري، الرياض ـ السعودية، 2002م، ص: 122 ـ 125.

أيضاً دور الدولة في حماية المال العام، ونماذج من حماية المال العام في العهد النبوي وعهد الخلفاء الراشدين.

ثم تحدث شحاتة عن المنهج الإسلامي لحماية المال العام، والذي ينطلق من دور الأخلاق والقيم الخلقية في حماية المال العام، ومن ثم دور التفقه في الدين، ثم دور التوثيق من خلال الكتابة والإشهاد، ثم من خلال دور الأجهزة الحكومية، والأجهزة النيابية، والأجهزة الشعبية، وبين دور كل هذه الأجهزة في حماية المال العام.

ثم اختتم الباحث دراسته هذه بالحديث عن وصايا إسلامية حول حماية المال العام، وذلك في القرآن الكريم، والسنة النبوية، وأقوال الخلفاء الراشدين وغيرهم.

ثم أنهى الباحث دراسته بخاتمة تناول فيها الحديث عن الاعتداء على المال العام، وأن الاعتداء على المال العام يمثل أخطر مسألة تهدد الأمن الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدول، فإن الاعتداء على هذه الأموال يؤدي إلى خلخلة في التوازن السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمجتمعات.

ويرجع الباحث أسباب الاعتداء على الأموال العامة إلى ضعف القيم الدينية والإيمانية في نفوس الناس، وانخفاض مستوى الولاء والإخلاص في العمل من قبل العاملين على المال العام، وعدم الالتزام بالأمانة والصدق والعفة والإتقان في العمل، والأنانية، وضعف روح الأخوة، وعدم وجود القدوة الحسنة، وتفشي المحسوبية والمجاملات الشخصية، وكذلك تنحية تطبيق الشريعة الإسلامية، والاكتفاء بالقوانين الوضعية التي لا تناسب طبيعة المجتمعات الإسلامية[1].

ومن خلال ما سبق يتبين لنا أن دراسة شحاتة قد ارتكزت في حديثها عن المال العام من وجهة نظر الدين الإسلامي والشريعة الإسلامية فحسب، ولم تتناول هذا الموضوع - أي المال العام - من وجهة نظر قانونية، وهو الأمر الذي تتميز

---

[1]. شحاتة، حسين حسين (1999م). حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النشر للجامعات، القاهرة - مصر، الطبعة الأولى، ص: 128.

به دراستنا هذه عن دراسة شحاتة، إذ إن دراستي هذه تتناول موضوع المال العـام من كافة جوانبه الشرعية والقانونية.

الفصل الأول
ماهية المال العام

نتناول في هذا الفصل الحديث عن ماهية المال العام، وسينصب حديثنا علـى تعريف المال العام، والتطور التاريخي للنظام القانوني للأموال العامة، سواء أكـان ذلك التطور في الشريعة الإسلامية، أم في القانون الروماني، ومن ثم نتحدث عـن الطبيعة القانونية للأموال العامة، من حيث الرأي المنكر لحق الدولـة فـي ملكيـة الأموال العامة، والرأي القائل بحقها في تلك الأموال، والآثار المترتبة علـى حـق الدولة في المال العام، وأخيراً نتحدث عن معايير تمييز المال العام.

1.1 مفهوم المال العام:

لقد تحدثت قواميس اللغة عن تعريف المال، حيث ذكر ابن فارس أن المـيم والواو واللام كلمة واحدة، وهي تمول الرجل، أي: اتخذ مالاً، ومـال يمـال: كثُـر ماله[1].

ويقول ابن منظور أيضاً: "المال معروف، ما ملكته من جميع الأشياء، ومال الرجل يمول، ويمال مولاً، إذا صار ذا مال، وتصغيره مويل، وهـو رجـل مـال، وتمول مثله، وموله غيره.... وملته: أعطيتُه المال"[2].

وأصل إطلاق لفظ "المال" في لغة العرب على الذهب والفضة بشكل خاص، ثم انتقلت هذه اللفظة للدلالة على كل ما يملكه الشخص من فضة وذهـب، ودواب، وعقار، وأكثر ما أُطلِقت هذه اللفظة على الإبل بشكل خاص، ربما لأهميتهـا عنـد

---

1. ابن فارس، أبو الحسن أحمد. معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، بيروت ـ لبنان، 1399هـ، ج: 5، ص: 582.

2. ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم. لسان العرب، دار صادر، بيروت ـ لبنان، 1401هـ، ج: 13، ص: 223.

العرب من ناحية الامتلاك والثروة، أي أن لفظ "المال" في لغة العرب يطلق على كل شيء يملكه الإنسان من نقود، وسلع، وعقار، ومواشٍ، وغيرها[1].

ومجمل رأي الفقهاء في المال يتلخص بأنه لا يعد المال مالاً إلا إذا تـوافرت فيه شروط ثلاثة، وهي:

1 . أن يكون له قيمة، ولذا يلزم كل من أتلف عن قصد شيئاً ذا قيمة، أن يدفع ثمـن ما أتلف.

2 . أن تكون حيازة ذلك الشيء ممكنة، ولذا لا يعد الهـواء وضـوء القمـر مـن الأموال.

3 . أن يكون مما ينتَفع به، وكل ما لا نفع به لا يعد مالاً، مثـل: لحـم الميتـة، أو الطعام الفاسد.

ويحسن بنا أن نأخذ بعين الاعتبار أن مفهوم المال ذو ارتباط وثيق بما يؤمن به المجتمع، فالمجتمع الإسلامي لا يعد لحم الخنزير مالاً، في حـين أن مجتمعـات أخرى تعده مالاً، فالارتباط واضح بين ما يؤمن به المجتمع، ومـا يمكـن أن يعـد مالاً[2].

أما من وجهة نظر الدين الإسلامي، فإن المال العام يقصد به ما كانت ملكيته للناس جميعاً أو لمجموعة منهم، ويكون حق الانتفاع منه لهم، دون أن يختص به أو يستغله أحد لنفسه[3].

وبعد أن عرضنا لتعريف المال في القواميس العربية، ورأي الفقهـاء فيـه، نذكر فيما يلي تعريف المال العام كما تراه القوانين الحديثة، حيث تنقسم أموال الدولة من حيث المعاملة إلى نوعين: فمنها ما يكون مخصصاً للنفع العام، وهي ما يطلـق

---

[1]. ابن الأثير، مجد الدين أبو السعدات. النهاية في غريب الحديث والأثر، تحقيق: طاهر أحمد الزوا، ومحمود محمد الطناحي، المكتبة العلمية، بيروت ـ لبنان، 1979م، ج: 4، ص: 374.

[2]. بن هقشة، الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة تطبيقية، ص: 26.

[3]. شحاتة. حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، ص: 19.

عليها الأموال العامة، وهي تخضع لنظام قانوني يغاير ذلك الـذي يـنظم الأمـوال الخاصة في القانون الخاص، وذلك ضماناً لحماية هذه الأموال عـن طريـق عـدم التصرف بها، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم، وهذا لا يتأتى إلا إذا كان النظـام إدارياً تحكمه قوانين وأحكام القانون الإداري[1].

والمال العام "هو ذلك المال الذي تملكه الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام، والمخصص للمنفعة العامة بقانون أو بقرار أو بالفعل، ومن أمثلـة ذلـك: الطـرق والجسور والترع، والمصارف، والأنهار، والبحار، وهناك تكون ملكية الدولة لهـذه الأشياء، شأنها في ذلك شأن ملكية الأفراد الطبيعيين لها"[2].

أي أن الدولة لا تعد مالكة للمال العام على الهيئة التي تكون عليهـا الملكيـة الخاصة، فالمال العام وفقاً لما رأينا من تعريف حق للجميع، وليس لأحـد - حتـى الدولة - الحق بالتصرف به إلا بما يحق للأفراد الآخرين بالتصرف مثله، فالدولـة تتصرف بالمال العام كما يتصرف به أي فرد من الأفراد المنتفعين به.

1.1.1 تعريف المال العام في التشريع الأردني:

بالرجوع إلى القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م، حيث تـنص المادة (60) من القانون المدني على أنه: تعتبر أمـوالاً عامـة جميـع العقـارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الحكمية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون أو النظام، ولا يجوز في جميع الأحوال التـصرف في هذه الأموال، أو الحجز عليها، أو تملكها بمرور الزمن[3].

كما نصت عدد من المواد من القانون المدني الأردني على أن المـال العـام والمال الخاص بالدولة يشمل الجزر الكبيرة والصغيرة التي تتكون بصورة طبيعيـة

---

1. الفريحات، محمد أحمد عبد المحسن. الحماية القانونية للمال العام، ص: 4.
2. قطب، محمد علي أحمد. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة - مصر، 2006م، الطبعة الأولى، ص: 2.
3. القانون المدني الأردني لسنة 1976م، المادة: 60، الفقرة: 1.

في مجرى الأنهار أو مجاري المياه تعتبر جزءاً من أمـلاك الدولـة الخاصـة[1]، والأراضي التي ينكشف عنها البحر أو البحيرات أو الغدران، أو المستنقعات التي لا مالك لها تكون ملكاً للدولة[2].

وتنص المادة (53) من القانون المدني الأردني على "المال هو كل عـين أو حق له قيمة مادية في التعامل"، أما المادة رقم (54) فتنص على أن المال كل شيء يمكن حيازته مادياً أو معنوياً، والانتفاع به انتفاعاً مشروعاً، ولا يخرج عن التعامل بطبيعته، أو بحكم القانون يصح أن يكون محلاً للحقوق المالية[3].

ونلاحظ من خلال هذه التعريفات للمال العام في القانون الأردني أن المشرع الأردني قد اتخذ معيار التخصيص كمعيار له في تحديد المال العـام فـي الدولـة الأردنية.

2.1.1 تعريف المال العام في التشريع السعودي:

يبين لنا النظام السعودي تحديد المال العام وفقاً لمرحلتين، الأولى: مرحلة ما قبل صدور نظام التصرف في العقارات البلادية، والثانية: ما بعد صدور هذا النظام.

في المرحلة الأولى لم يكن موقف المنظم واضحاً ولا محـدداً، حيـث يلجـأ أحياناً إلى القول بأن هذا المال ملك للدولة دون تمييز بين المال العام والخاص، كما في نص المادة الأولى من نظام التعدين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (40)، لسنة: 1382هـ، "تعتبر ملكاً للدولة وحدها جميع الرواسب الطبيعية للمعـادن، وخامـات المحاجر، أياً كان شكلها وتركيبها، سواء كانت في التربة أو تحتها"[4].

كما نصت المادة الثانية من نظام تملك ثـروات البحـر الأحمـر الـصادر بالمرسوم الملكي رقم (27)، لسنة 1388هـ، "تعتبر تلك الثروات بمثابة جزء مـن

---

1. القانون المدني الأردني، سنة: 1976م، مادة رقم: 1133.

2. القانون المدني الأردني، سنة: 1976م، المادة رقم: 1135.

3. القانون المدني الأردني، لسنة: 1976م، المادة رقم: 53، 54.

4. حسن، عبد الفتاح. دروس في القانون الإداري، الرياض، 1394هـ، ج: 1، ص: 166 ـ 167.

التراب السعودي، وتعامل على أنها ملك للدولة... "، كما ورد في المادة الثامنة من نظام المقاطعات من أن حكّام المقاطعات يتولون صلاحيات عدة من بينها: المحافظة على أموال الدولة وأملاكها[1].

أما المرحلة الثانية وهي بعد صدور نظام التصرف في العقارات البلدية من المرسوم الملكي رقم: (64) لسنة 1392هـ، فقد اتضحت الرؤية تماماً حيث تضمنت المادة الثالثة من هذا النظام تعريفاً واضحاً وصريحاً للمال العام، وذلك بنصها على أنه يقصد في تطبيق الأحكام السابقة بالأموال العامة، الأموال المخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بالنظام، ويقصد بالأموال الخاصة ما عدا ذلك، ويعتبر من الأموال الخاصة ما زال عنه بالفعل أو بالنظام صفة التخصيص للمنفعة العامة من الأموال العامة[2].

وقد نصت المادة الثالثة من نظام التصرفات في العقارات البلدية على أنه "يقصد بالأموال العامة المخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بالنظام"[3].

ويظهر لنا من خلال تعريف المال العام عند المشرع الأردني والمشرع السعودي أن النظام الأردني في حديثه عن المال العام كان أكثر وضوحاً، كما كان لمعيار التخصيص الذي اعتمده أهمية كبيرة في بيان المال العام في نصوص القانون، في حين كان النظام السعودي أكثر عمومية في حديثه عن المال العام، حيث إنه لم يفصل القول في طبيعة الأموال العامة، بل اكتفى بوصفها أنها مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بالنظام، وهو وصف قد لا يكفي من أجل بيان المال العام بكل وضوح في نصوص القانون والتشريعات السعودية.

2.1 التطور التاريخي للنظام القانوني للأموال العامة:

لقد أخذ النظام القانوني للأموال العامة تطورات مختلفة عبر الأزمنة المتعددة، هذه التطورات أسهمت في تطوير النظام العام للأموال العامة من خلال

---

[1]. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، ص: 301.

[2]. عبد السلام، جعفر. النظام الإداري السعودي، المطبعة السلفية، القاهرة ـ مصر، ص: 181.

[3]. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، ص: 32.

القوانين والتشريعات، وسنتحدث عن الأموال العامة في الشريعة الإسلامية، والقانون الروماني، لبيان التطور الحاصل في هذه الأنظمة التشريعية.

1.2.1 الأموال العامة في الشريعة الإسلامية:

يعرف المال العام في الشريعة الإسلامية بأنه "ذلك المال الذي تكون ملكيته للناس جميعاً، أو لمجموعة منهم، ويكون حق الانتفاع منه لهم دون أن يختص أو يستغله أحد لنفسه، أي يكون الانتفاع من المال العام لجميع أفراد الأمة أو أفراد جماعة معينة، دون أن يكون للفرد اختصاص، ولا يتجاوزه إلا إذا تم انتفاعه مع انتفاع غيره من هؤلاء الأفراد، فعند ذلك يرد إلى مشاركة غياب الانتفاع على أساس المساواة والعدل، وحيث لا يمنع انتفاع أحدهما من الآخر"[1].

ويبدأ الحديث عن المال العام في التشريعات الإسلامية بشكل طبيعي من عهد النبي الكريم - صلى الله عليه وسلم - فلقد وجه القرآن الكريم المسلمين إلى المحافظة على المال بشكل عام، والمال العام بشكل خاص، يقول الله سبحانه وتعالى: "ولا تَأْكُلُوا أَموالَكُم بينَكُم بِالباطِل وتُدلُوا بِها إلى الحكامِ لِتَأْكُلُوا فَريقاً مِن أَموال الناسِ بِالإِثْمِ وَأَنْتُم تَعلَمون"[2]، فهذا توجيه قرآني صريح للاهتمام بالأموال العامة، وعدم أكلها بالإثم والعدوان.

وفي عهد النبي - صلى الله عليه وسلم - لم يكن هناك تمييز بين ما يعد مالاً عاماً، ومالاً خاصاً، أي أنه لم يكن هناك أنظمة محددة لحماية بيت مال المسلمين، حيث كان الرسول - صلى الله عليه وسلم - يقوم بتطبيق شرع الله تعالى على ما يعرض عليه من أقضية، وهذا الكلام لا يمنع من القول بأن الرسول الكريم لم يضع القواعد الأساسية للمال العام فيما بعد، فلقد كان يحدد إيرادات الدولة الجديدة من الغنائم والزكاة وغيرهما، ثم يقوم بتحديد المواضع التي يتوجب الإنفاق عليها من

---

1. البعلي، عبد الحميد. الملكية وضوابطها في الإسلام، مكتبة وهبة، 1985م، ص: 90، وقطب. الموسوعة القانونية والأمني في حماية المال العام، ص: 3، وشحاتة. حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، ص: 19 - 20.

2. سورة البقرة، آية: 188.

هذه الأموال، حيث كان النبي ـ صلى ا عليه وسلم ـ يحاسب الولاة والجباة لهذه الأموال، من جهة جلبها، وجهة إنفاقها[1].

وحين ننتقل إلى حماية المال العام في عهد الخلفاء الراشدين نجد أن أبا بكـر الصديق ـ رضي ا عنه ـ لم يبتعد كثيراً عن المنهج الذي انتهجـه الرسـول ـ صلى ا عليه وسلم ـ في تعامله مع إيرادات الدولة الإسـلامية وإنفاقاتهـا، فهـو حارب المرتدين عن دفع الزكاة، وقاتلهم حتى عادوا إلى جادة الإسلام، أما عمر بن الخطاب ـ رضي ا عنه ـ فيعد أول من وضع أحكاماً تنظم التعامل مـع المـال العام في الدولة الإسلامية، حيث استحدث بيت المال، وجعل لهذا البيت فروعاً فـي جميع الأقاليم والمناطق التابعة له، وكان يحاسب الولاة والجباة على ما يجبونـه أو ينفقونه[2]، ويرجع هذا التنظيم في عهد عمر بن الخطاب إلى اتساع رقعـة الدولـة الإسلامية، وكثرة الأقاليم والممتلكات التابعة لها[3].

أما في عهد الدولة الأموية فقد بقي الحال على ما كان عليه بالنسبة للأمـوال العامة في عهد النبي ـ صلى ا عليه وسلم ـ والخلفاء الراشدين، سـوى تطـور جديد دخل في النظام العام، وهو إدخال نظام التظلمات في الدولة الأموية، ويعني أن يكون هناك يوم يأتي فيه الناس ليعرضوا مظالمهم في قضايا الأموال، وهي بـادرة مبكرة لنظام الحسبة الذي جاء بعد ذلك[4]، واستمر الحال على ذلـك فـي النظـام الإسلامي أثناء الدولة العباسية[5].

---

1. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، ص: 38.
2. أبو عبيدة، القاسم بن سلام. كتاب الأموال، تحقيق: خليل محمد هراس، دار الفكر، بيروت ـ لبنان، 1988م، ص: 282.
3. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، ص: 39 ـ 40.
4. الكفراوي، عوف محمد. الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية ـ مصر، ص: 150.
5. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، ص: 40.

ولا عجب أن تهتم الدولة بشكل عام بالأموال العامة، فمن خلال هذه الأموال العامة تستطيع الدولة أن تقيم تقديراتها المختلفة حول ما لديها من إيـرادات، ومـا يطلب منها من نفقات، وبالتالي فإنه يتوجب عليها أن تهتم بالمال العام، وتقوم بوضع القوانين والأسس والتشريعات التي تحكم هذه الأموال، وتسهم في المحافظة عليها[1].

ويمكن أن نلخص حماية المال العام في الدولة الإسلامية بما يلي:

1 . تركزت حماية الدولة للمال العام في الدولة الإسلامية على نظام بيت المال، وما يتفرع عن هذا البيت في الأقاليم والمدن الإسلامية المختلفة.

2 . كان العاملون على بيت المال من ولاة وجباة يخضعون لرقابة الحـاكم المـسلم بشكل مباشر، حيث كان يسألهم عن أوجه الاجتلاب، ومصارف الإنفاق.

3 . لم يحدث تطور كبير في منظور المال العام في الدولة الأموية والعباسية، بـل كان الاعتماد بشكل كبير على ما كان أحدثه عمر بن الخطاب ـ رضي ا عنه ـ في رقابة المال العام في الدولة الإسلامية.

2.2.1 الأموال العامة في القانون الروماني:

إن ماهية المال العام تطورت عبر القرون القديمة، مروراً بعـصر الثـورة، وانتهاء بالقوانين والأنظمة الحديثة، فقد نشأت فكرة المال العام في القوانين القديمـة وكان يطلق عليها اسم أموال التاج، وهي الأموال التي تكون خاصة بالملك، وهـذه الأموال تخضع لقوانين خاصة تستهدف حمايتها، وقد تجلّت تلك الحمايـة بمظهـر بارز، وهو عدم إمكان التصرف بأموال التاج، وقد تأكدت هذه القاعدة فـي القـرن الرابع عشر، وتم صياغتها في القرن السادس عشر، ثم ظهرت بعد مدة طويلة قاعدة عدم إمكانية امتلاك الأموال العامة بالتقادم، وكان ذلك في القرن السابع عشر، وقد خضعت أموال التاج لقوانين خاصة، غير أن هذه القوانين والقواعد لم تكـن تحمـل تفرقة بين الأموال الخاصة والأموال العامة، ثم بدأت تظهر بوادر التفرقة بين ما هو خاص وما هو عام في القرنين السابع عشر والثامن عشر حين بدأ بعـض الفقهـاء

---

[1]. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 49.

بصياغة نظرية الأشياء العامة، وقد قرر هؤلاء الفقهاء أن الأشياء العامة ليس للملك حق الملكية فيها، وإنما له عليها حق حمايتها وصيانتها والإشراف عليها وضبطها[1].

لقد عرف القانون الروماني التمييز بين نوعين من الأموال بالنسبة للدولة، وهي الأموال العامة، والأموال المملوكة للخزينة، فأما الأولى فكانت مخصصة لاستعمال العامة من الشعب، أما الثانية فهي تلك الأموال التي كانت تخص الإمبراطور، وهي بالتالي ليست من أموال الشعب، أو الأموال العامة، وهي ليست مخصصة لاستعمال الجمهور[2].

واستمر الحال على ذلك في فرنسا حتى الثورة الفرنسية، ففي الفترة السابقة للثورة الفرنسية كان يميز بين نوعين من الأموال هي:

النوع الأول: دومين التاج، وهذه الأموال كانت ملكاً للملك، ولقد كان يضم هذا الدومين أهم عناصر الثروة، ويحرم التصرف بها من قبل العامة، ولا يمكن التصرف بأموال هذا الدومين إلا في حالات خاصة، ووفقاً لشرائط معينة.

والنوع الثاني: وهو الأموال التي يحق للعامة أن يتصرفوا بها[3].

ولقد استمر الحال في القانون المدني الفرنسي على هذا الشأن حتى اندلاع الثورة الفرنسية، حيث استُبدل الدومين القومي بدومين التاج السابق، فأصبحت تلك الأموال مملوكة للدولة، ويمكن للعامة التصرف بها، واستعمالها استعمالاً مباشراً، ولكن هذا الأمر أوجد خلطاً بين الأموال العامة والأموال الخاصة، ويرجع الفضل في التمييز بينهما إلى الفقيه (براودهون) والذي استحدث نظرية ميز فيها بين الدومينين العام والخاص[4].

---

[1]. الأخضر، دغو. الحماية الجنائية للمال العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، 1999 ـ 2000م، ص: 6 ـ 7.

[2]. عمرو، عدنان. مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية ـ مصر، الطبعة الثانية، 2004م، ص: 297.

[3]. عمرو. مبادئ القانون الإداري، ص: 297.

[4]. عمرو. مبادئ القانون الإداري، ص: 297.

وقد تبنى الفقه الفرنسي المعيار القائل بأن المال يمكن أن يعد مالاً عاماً إذا ما كان مخصصاً للمنفعة العامة، سواء أكانت هذه المنفعة متعلقة باستعمال الجمهور مباشرة، أم عن طريق تخصيص ذلك المال لاستعمال مرفق عام، ففي هذه الحالات يكون المال وفقاً لهذا المعيار مالاً عاماً(1).

3.1 معايير تمييز المال العام:

لقد اختلفت الآراء حول معيار تمييز المال العام، والذي بموجبه يتم تمييزه عموماً، فمن خلال المعيار يمكننا أن نحدد الهيكل العام له، وأن نحصره وفق نظام محدد مبين، فلقد رأى بعض المشرعين أن معيار تمييز المال العام يعتمد على طبيعة المال ذاته، وتخصيص ذلك المال للمنفعة العامة، واستعمال الجمهور مباشرة(2)، أما المعيار الثاني فيرى أصحاب هذا المعيار أنه يمكن تخصيص المال العام عن طريق تخصيص المال لمرفق عام، أما المعيار الثالث فإن أصحابه يرون أن تمييز المال العام قائم على أساس تخصيصه للمنفعة العامة(3)، وفيما يلي بيان لهذه المعايير المعتمدة في تمييز المال العام.

1.3.1 معيار طبيعة المال وتخصيصه لاستعمال الجمهور مباشرة:

على رأس القائلين بهذا المعيار الفقيه الفرنسي دي كروك، والذي يرى أن المال كي يكون عاماً يجب أن يكون بطبيعته متاحاً لاستعمال الجمهور مباشرة، وهذا المعيار هو الذي يميز أملاك الدولة العامة، من أملاكها الخاصة، والأمثلة على هذا المعيار تظهر من خلال الجسور، والترع، والطرق، والميادين العامة، وغيرها، فكل هذه الأموال تأخذ صفة المال العام من خلال طبيعتها هي(4).

---

[1]. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 6.

[2]. شيحة، وعصمان، أصول القانون الإداري، ص: 10، وقطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 4.

[3]. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 6.

[4]. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 4.

ولكن هناك ممتلكات أخرى تدخل في حوزة الدولة ننظر لها بمنظور آخر وفق هذا المعيار، فالوزارات والسكك الحديدية، والقلاع، وغيرها من الأموال المشابهة لا تكون أموالاً عامة؛ وذلك بسبب عدم تخصيصها لخدمة الجمهور مباشرة، فهذا المعيار يرتكز على أن يكون المال المحدد مخصصاً لخدمة الجمهور واستعماله بشكل مباشر[1].

ومن خلال مطالعتنا لهذا المعيار فإننا نجد القائلين به قد ارتكزوا في نظرتهم للمال العام وتحديده على ركيزتين أساسيتين، هما:

الأولى: أنه جعل تخصيص المال العام مرتبطاً باستعمال الجمهور مباشرة، أي أن يكون متاحاً للاستخدام المباشر للجمهور.

الثانية: أنه لا يصلح أن يكون المال عاماً إذا صلُح فيه أن يكون خاضعاً للملكية الفردية، وبالتالي لا يكون متاحاً لاستعمال الجمهور مباشرة.

"يؤخذ على هذا الرأي أنه محل انتقاد في شقيه الأول والثاني، أما بالنسبة للشق الأول، وهو تخصيص المال العام لاستعمال الجمهور مباشرة، فهي فكرة غير كافية لاستيعاب كافة الأموال التي تعتبر أموالاً عامة، وهنا يكون المبدأ قد ضيق كثيراً من فكرة المال العام[2]، والتي ازدادت اتساعاً في الوقت الحاضر، والتي أصبحت مشمولة بالحماية الجنائية والإدارية والمدنية والقضائية والأمنية، أما بالنسبة للشق الثاني، وهو عدم قابلية المال العام للتملك الخاص، مصادرة على المطلوب، حيث إن عدم قابلية المال العام للتملك الخاص نتيجة منه على ثبوت صفة العمومية للمال، وليست عنصراً أساسياً في طبيعة المال"[3].

---

1. مهنا، محمد فؤاد. مبادئ القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، القاهرة - مصر، 1978م، ص: 403.

2. نايف، حمد زيدان. الحماية الجنائية للمرافق والأموال العامة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995م، ص: 48.

3. شيحة. وعصمان، أصول القانون الإداري، ص: 227، وقطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 5.

إن فكرة وجود أموال بطبيعتها غير قابلة للتملك لا تستقيم مع المنطق المجرد، وليست صحيحة من أساسها، إذ إن التقدم العلمي والفني استطاع إلى حد بعيد تضييق دائرة الأشياء التي تتعارض مع إمكانية إحرازها أو حيازتها، ويكفي للتدليل على ذلك وجود شوارع مملوكة فعلاً لبعض الأفراد، كما أن هناك بعض الموجودات الفنية الخاصة تماثل بقيمتها تلك المجموعات العامة الموجودة في المتاحف. إن عدم قابلية المال العام للتملك الخاص لا يمكن اعتبارها عنصراً يعتمد عليه في تحديد طبيعة المال العام، إذ إنها نتيجة مترتبة على ثبوت هذه الصفة، وعلى إقرار الحماية الواجبة لهذه الأموال، فعدم التملك نتيجة وليس ركناً في المال العام[1].

2.3.1 تخصيص المال لمرفق عام:

ورائد هذا المعيار هو الفقيه الفرنسي "ليون دي جية"، ويرى القائلون بهذا المعيار إمكانية الربط بين فكرة المرفق العام والمال العام، وقرروا أن المال العام لا يعتبر مالاً عاماً إلا إذا كان مخصصاً بصورة مباشرة لخدمة المرافق العامة، ووسيلة لإدارتها[2].

ولقد وجهت لهذا المعيار انتقادات أيضاً، فهو معيار ضيق مثل المعيار السابق، ولا يكفي لاستيعاب جميع الأموال العامة، إذ توجد بعض الأموال العامة التي لا ترتبط بمرفق عام، فهل من المعقول ألا نعدها من الأموال العامة؟ فالطرق والشواطئ والبحار والأنهار لا ترتبط بشكل عام بالمرفق العام، ولكننا لا يمكننا أن نستثنيها من الأموال العامة[3].

---

[1]. الجرف، طعيمة. القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، مكتبة القاهرة الحديثة، 1963، 1964م، ص: 698، والفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 10.

[2]. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 6.

[3]. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 6.

إن الأخذ بمضمون هذا المذهب يؤدي إلى أن ينسحب مفهوم المال العام على كافة الأموال المخصصة للمرافق العامة، الأمر الذي لا يتفق وطبيعة النظام القانوني الاستثنائي الذي تخضع له هذه الأموال، إذ لا جـدوى مـن تطبيـق هـذا النظـام الاستثنائي على الأشياء ضئيلة القيمة، كالأقلام والأوراق، وأدوات المكاتب، وغيرها من الأشياء التي لا تستحق الحماية المقررة للمال العام[1].

ونظراً للانتقادات التي وجهت لأصحاب هذا المعيـار، فقـد حـاول الفقيـه الفرنسي "جاستون جيز" بحكم أنه من القائلين بمعيار المرفق العام، وأضـاف إلـى معيار تحديد المال العام وفقاً لمعيار المرفق العام شرطين أساسيين لاعتبـار المـال مالاً عاماً، وهما: الأول: أن يكون المال مخصصاً لمرفق عام جوهري أو أساسـي، والثاني: أن يقوم المال بالوظيفة الرئيسية في إدارة ذلك المرفق، وبالتالي فإنه لا تعد مباني المحاكم والمدارس والمعسكرات أموالاً عامة؛ على اعتبار أن تلك المبـاني لا تلعب دوراً رئيسياً في إدارة تلك المرافق، وأن الدور الأساسي فيهـا هـو للقـضاة والأساتذة والجنود[2].

3.3.1 معيار تخصيص المال للمنفعة العامة:

ويرى أصحاب وأنصار هذا المعيار أن المال يعد مالاً عامـاً إذا خُـصص للمنفعة العامة، سواء أكانت هذه المنفعة تختص باستعمال الجمهور مباشرة، أو عن طريق خدمة المرافق العامة، فمتى ما كان هذا المال مخصصاً للمنفعـة والخدمـة العامة؛ فإنه يأخذ صفة المال العام، ويكون مشمولاً بالحماية القانونية الخاصة لـه، كما سنبين في الفصول القابلة[3].

ولا بد من توافر شرطين وفقاً لهذا المذهب لكي يكون المال عامـاً، الـشرط الأول: أن يكون هذا المال ملكاً للدولة أو لأحد أشخاص القـانون العـام الأخـرى،

---

1. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 12.
2. شيحة. إبراهيم عبدالعزيز، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت ـ لبنان، ص: 24.
3. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 6.

كالمحافظة أو المدينة، أو المركز أو القرية، أو المؤسسة أو الهيئة العامة(1)، أما إذا كان ملكاً لأحد الأفراد فلا يكون مالاً عاماً إلا إذا انتقل هذا المال إلى شخص من أشخاص القانون العام، وبالطرق المشروعة، كنقل الملكية بالتراضي، أو نزع الملكية قهراً للمنفعة العامة(2).

والشرط الثاني: أن يكون المال مخصصاً لمنفعة عامة بالفعل، أو بمقتضى القانون، ويكون المال مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل وذلك باستعمال الجمهور مباشرة له، كاستخدام الجمهور للطرق والميادين العامة والمتنزهات العامة الخ، أو استخدامه عن طريق أحد المرافق العامة مثل مرفق القضاء، الصحة، التعليم، السكك الحديدية، التليغراف، الثكنات العسكرية، التلع والحصون الخ، أما التخصيص بمقتضى القانون، فيكون ذلك عن طريق نص تشريعي، أو قرار إداري، وتفقد الأموال العامة صفتها هذه وتصبح من أملاك الدولة الخاصة، وذلك بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص كذلك بالفعل أو بمقتضى القانون والفعل، هنا يكون عبارة عن واقعة مادية يمكن إثباتها بكافة طرق الإثبات(3).

وكما نرى من خلال الحديث عن هذا المعيار فإنه يجمع بين المعيارين السابقين، ويحاول أن يخفي ما اشتمل عليه كل منهما من خال، فهو يتحدث عن الأموال التي خصصت لاستعمال الجمهور مباشرة، وكذلك يشمل حديثه الأموال المخصصة للمرافق العامة، وهو شيء يجعل من هذا المعيار أكثر ملاءمة من غيره من المعايير، بسبب المساحة الكبيرة التي يشغلها، وشموله لما حددته المعايير السابقة من أموال تدخل في دائرة الأموال العامة.

---

1. جرانه، محمد زهير. نظرية الأموال العامة في مشروع تنقيح القانون المدني، مجلة القانون والاقتصاد، العدد: 1، 2، السنة: 13، يناير وفبراير، 1943م، ص: 243.

2. الطماوي، سليمان. الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1991م، ص: 595.

3. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 7.

ورغم سعة انتشار هذا المعيار إلا أنه قد تعرض لانتقادات كان من أهمها أنه يوسع سلطة الإدارة في تحديد المال العام، وبالتالي فإن دائرة المال العام تكون أوسع من غيرها في المعايير الأخرى، وهو ابرز الانتقادات التي وجهت لهذا المعيار[1].

إن مثل هذه الانتقادات التي وجهت لهذا المعيار دفعت بالمنـادين بـه إلـى التعديل في هذا المعيار، خصوصاً أنه كان متسع الدائرة مما يجعله يـشتمل علـى أموال بسيطة لا تعد شيئاً كبيراً في الأموال العامة، الأمر الذي دفعهم لوضع ضوابط تحد من اتساع هذا المعيار، فاشترط "هوريو" مثلاً أن يكون تخصيص المال للمنفعة العامة بقرار صريح من الإدارة، فقرار التخصيص وحده له الأثر في إلحاق صـفة العمومية بالمال، وإن لقرار زوال التخصيص أثر إنهاء هذه الـضرورية اللازمـة لتشغيل وأداء الخدمة العامة في مجال حديثه عن التوابع التي يمكن أن تلحق بالمـال العام، وذلك ضماناً لاستمرارية تشغيل المرافق العامة[2].

وعلى الرغم من أن هذا المعيار نال تأييد عدد لا بأس به من الفقهاء، ومنهم من اعتبره من أكثر المعايير منطقية وقرباً من الواقع، إضافة إلى أنه يقـدم صـيغة متوازنة للمال العام، إلا أنني أتفق مع الجانب الآخر من الفقه الذي يرى أنه معيـار يضيق من نطاق الأموال العامة، إذ إنه يستبعد كثيراً من الأموال الجديرة بالحمايـة بحجة أنه يمكن الاستعاضة عنها بغيرها، إضافة إلى أنه يقوم على فكرة نسبية مرنة، فالشيء الذي يعتبر ضرورياً لا يمكن الاستغناء عنه في مرفق ما قد لا يكون كذلك في المرافق الأخرى، الأمر الذي يترتب عليه اعتبار هذا الشيء من الأموال العامة في بعض الحالات دون بعضها الآخر[3].

---

[1]. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 7.

[2]. عبد الحميد، محمد فاروق. المركز القانوني للمال العام دراسة مقارنة، مطبعة خطاب، القاهرة ـ مصر، 1983م، الطبعة الأولى، ص: 16، والفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 15.

[3]. الطماوي، سليمان. مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، بيروت ـ لبنان، 1973م، وعبد الحميد، المركز القـانوني للمال العام، ص: 17، وقطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 7.

وأخيراً فإنني أرى أن هذا المعيار هو أكثر المعايير المتبعة في تحديد المـال العام، إذ إنه يبدو أكثر نضوجاً من سابقيه، إضافة إلى أنه يمكـن أن يحتـوي مـا احتوت عليه المعايير السابقة، وبالتالي فإنه يؤدي الغرض المطلوب منه بشكل أفضل مما هو الحال في المعيارين السابقين.

4.3.1 معيار تمييز المال العام في الأردن:

تتضمن المادة رقم (60) من القانون المدني الأردني على شيء من التحديـد للمال العام في الأردن، وهو ما يعطينا إشارة إلى طبيعة معيار تحديد المال العـام، حيث تنص هذه المادة على أنه: تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الحكمية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعـل أو بمقتضى القانون أو النظام، ولا يجوز في جميع الأحوال التصرف في هذه الأموال، أو الحجز عليها، أو تملكها بمرور الزمن[1].

يتضح من هذا النص أن المشرع الأردني قد تبنى معياراً موضوعياً، وهـو معيار التخصيص للمنفعة العامة، شأنه في ذلك شأن المشرع المصري، إضافة إلـى أنه ابتعد عن ضرب الأمثلة لما يمكن اعتباره مالاً عاماً، الأمر الذي يحقق له تلـك المزايا التي قيلت بشأن القانون المدني المصري الجديد، وخاصة ما يتعلـق منهـا بحرية التقدير الكبيرة التي يتمتع بها قاضي الموضوع بشأن تحديد ما إذا كان المال عاماً أم أنه ليس كذلك على ضوء تخصيصه للنفع العام من عدمه، إضافة إلـى أن تعداد ما يعتبر مالاً عاماً لا فائدة منه متى كان ذلك التعداد على سبيل التمثيل ولـيس الحصر، وبصريح نص المادة (60) مدار البحث، فقد أثبت المشرع الأردني صـفة العمومية للأموال المنقولة للدولة متى كانت مخصصة للنفع العام، دون أن يقـصر المال العام على الأموال غير المنقولة، وبالنتيجة فإنه يتبـين أن مـسلك المـشرع الأردني في القانون المدني فيما يتعلق بنظرية المال العام يتماشى مع ما تطور إليـه الفقه والقضاء الفرنسيين في هذا المجال[2].

---

[1]. القانون المدني الأردني لسنة 1976م، المادة: 60، الفقرة: 1.

[2]. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 26.

ومن خلال ما سبق يتبين لنا أن المشرع الأردني كان منسجماً ومواكباً لتلك التطورات الفقهية التي تتعلق بالمال العام، وآخذاً بالتطور الأفضل وهو المتمثل بمعيار تخصيص المال للمنفعة العامة، وهو المعيار المتبع في فرنسا وكثير من الدول الأخرى، وهو معيار يحمل صفة التكامل إذا ما قيس بالمعيارين السابقين من معايير تمييز المال العام؛ لذا فإن هذا المعيار يدل على مواكبة الأردن للفكر الفقهي العام، إضافة إلى سعيه لأن يكون تحديد المال العام مفهوماً لدى المتلقي من قِبل المشرع الأردني حسب نصوص القانون.

5.3.1 معيار تمييز المال العام في السعودية:

من خلال رجوعنا إلى تعريف المال العام في الأنظمة والقوانين السعودية يتبين لنا طبيعة المعيار المعتمد في المملكة العربية السعودية في تحديد المال العام، ولقد ذكرنا سابقاً أن المال العام وتعريفه قد مر بمرحلتين في التشريعات السعودية، أما المرحلة الأولى فإنها كانت غير واضحة المعالم، كما أنها تميزت بالتفصيل وضرب الأمثلة على طبيعة المال العام، مما يوجد شيئاً من الضبابية في تبيين معيار تمييز المال العام، ففي المرسوم الملكي المشار إليه سابقاً فيما يتعلق بالثروات المعدنية، نص المرسوم على أنه: "تعتبر ملكاً للدولة وحدها جميع الرواسب الطبيعية للمعادن، وخامات المحاجر، أياً كان شكلها وتركيبها، سواء كانت في التربة أو تحتها"[1].

كما نصت المادة الثانية من نظام تملك ثروات البحر الأحمر الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/27)، لسنة 1388هـ، "تعتبر تلك الثروات بمثابة جزء من التراب السعودي، وتعامل على أنها ملك للدولة.... "، كما ورد في المادة الثامنة من نظام المقاطعات من أن حكام المقاطعات يتولون صلاحيات عدة من بينها: المحافظة على أموال الدولة وأملاكها[2].

---

1. حسن. دروس في القانون الإداري، ج: 1، ص: 166 ـ 167.

2. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، ص: 301.

أما المرحلة الثانية وهي بعد صدور نظام التصرف في العقارات البلدية من المرسوم الملكي رقم: (64) لسنة 1392هـ، فقد اتضحت الرؤية تماماً حيث تضمنت المادة الثالثة من هذا النظام تعريفاً واضحاً وصريحاً للمال العام، وذلك بنصها على أنه يقصد في تطبيق الأحكام السابقة بالأموال العامة، الأموال المخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بالنظام، ويقصد بالأموال الخاصة ما عدا ذلك، ويعتبر من الأموال الخاصة ما زال عنه بالفعل أو بالنظام صفة التخصيص للمنفعة العامة من الأموال العامة[1].

وقد نصت المادة الثالثة من نظام التصرفات في العقارات البلدية على أنه "يقصد بالأموال العامة المخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بالنظام"[2].

ومن خلال نصوص المواد السابقة يتبين بوضوح تام طبيعة المعيار المعتمد في تمييز المال العام في المملكة العربية السعودية، وهو معيار تخصيص المال للمنفعة العامة بالفعل أو بالنظام، وهو المعيار الثالث الذي أشرنا له من قبل.

وبناء على ما سبق فليس هناك اختلاف بين النظام الأردني في تمييز المال العام، والنظام السعودي، فكلاهما يعتمد معيار تخصيص المال من أجل المنفعة العامة، وهو المعيار الذي أشرنا له سابقاً بأنه يمثل ملمحاً من ملامح التطور المتعلقة بالمعايير الخاصة في تمييز المال العام، وإمكانية تحديد طبيعته.

غير أن نصوص القانون الأردني لم تطرح أمثلة على المال العام، ولم تجعل من تلك الأمثلة مداراً للكلام، بل كان حديثها عن معيار تمييز المال العام مباشراً وعاماً، في حين أن النظام السعودي ونصوص القانون تضمنت في بعضها أمثلة على المال العام كما رأينا في المرسوم الملكي الخاص بثروات المملكة من المعادن، إضافة إلى أن معيار تمييز المال العام في السعودية قد مر بمرحلتين كما ذكرنا، في حين أننا لا نجد مثيلاً لهذه المراحل في معيار تمييز المال العام في الأردن.

---

1. عبد السلام. النظام الإداري السعودي، ص: 181.
2. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، ص: 32.

6.3.1 معيار تمييز المال العام في الشريعة الإسلامية:

ويحسن بنا بعد أن تحدثنا عن معيار تمييز المال العام في كل من المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية أن نبين طبيعة معيار تمييز المال العام في الشريعة الإسلامية، على أساس أنها منبع لكثير من الأنظمة والقوانين المتبعة في كثير من الدول.

والمال العام في الإسلام هو: جميع الإيرادات العامة للدولة الإسلامية، كذلك نفقاتها العامة[1]، وتنقسم موارد بيت المال في الإسلام إلى قسمين: القسم الأول: الموارد الدورية الثابتة: وهي المورد الرئيسي لبيت مال المسلمين، وتتكون من الزكاة والجزية والخراج والعشور، أما القسم الثاني: فهي الموارد غير الدورية وغير الثابتة: وتعد إيرادات استثنائية، مثل: الغنائم، والفيء والقروض، والتركات التي لا وارث لها، وكل ما ليس له مستحق[2].

نرى من خلال تعريف المال العام في الإسلام أن هناك فرقاً بين ما نقصده بالمال العام في العصر الحالي، وبين ما هو معني بالمال العام في الإسلام، فمن خلال التعريف نجد أن المال العام في الإسلام ما يقصد به المال الذي يدخل إلى خزينة الدولة، ويكون من أجل خدمة المصلحة العامة، أي أنه للمسلمين كلهم، ولم يخصص هذا المال لمرافق عامة مثلاً، أو حتى لم يكن من أجل استعمال الجمهور مباشرة.

ومن خلال تلك النصوص يمكننا أن نقول بأن المال العام في الإسلام ما دخل إلى خزينة الدولة الإسلامية من خلال الموارد المذكورة سابقاً، وهذه الأموال تخصص من أجل الشأن العام لكل المسلمين، هذا المعنى بعبارة أخرى يفيد الفائدة نفسها التي يمكن أن نراها في معيار تخصيص المال للمنفعة العامة، وهو المعيار المتبع في كل من الأردن والسعودية، وبالتالي فإن الشريعة الإسلامية قبل الجميع

---

[1]. محمد، قطب إبراهيم. السياسة المالية للرسول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ـ مصر، 1988م، ص: 227.

[2]. غازي، عناية. المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الجيل، بيروت ـ لبنان، 1410هـ، ص: 258.

اتخذت من هذا المعيار سبيلاً لها في تمييز المال العام في الدولة، مع اختلاف في الألفاظ والتحديدات.

وأخيراً يمكننا أن نرى أن الحديث عن المال العام في التشريعات الأردنية لا يفترق كثيراً عنه في التشريعات السعودية، غير أن التخصيص الدقيق للمال العام في السعودية قد مر بمرحلتين، كان في المرحلة الأولى منهما غير واضح المعالم، لكنه كان في المرحلة الثانية واضحاً وبيناً من خلال نصوص القانون.

أما من ناحية معيار تمييز المال العام فإننا نجد كلاً من المملكة الأردنية الهاشمية، والمملكة العربية السعودية قد اعتمدت معيار تخصيص المال للمنفعة العامة، وهو المعيار الذي تتبناه كثير من الدول، ومن بينها القانون والفقه الفرنسيين.

لقد كان معيار تمييز المال العام في الشريعة الإسلامية موافقاً لمعيار تخصيص المال للمنفعة العامة، غير أنه افترق عنه بأن الكلام في الشريعة الإسلامية لم يكن شبيهاً بكلام المشرعين المعاصرين، وإنما كان الحديث بشكل وصفي محض، والهدف بينهما واضح وموحد، وهو جعل المال من أجل خدمة عامة الناس، أو كافة المسلمين.

الفصل الثاني
مظاهر الحماية القانونية للمال العام

إن الذي دفع المشرعين لإخضاع المال العام لنظام قانوني خاص يختلف عن النظام القانوني الخاص بالأموال الخاصة تمثل في أن هذا المال في خدمة العامـة، وهو مخصص للمنفعة العامة، ولعل أهم مميزات النظام القانوني للأمـوال العامـة تكمن في قواعد الحماية الاستثنائية المقررة لهذه الأموال حفاظاً علـى تخصيـصها لأطول مدة ممكنة، وسد كل الثغرات التي تؤدي إلى عرقلة أوجه ذلك التخصيص.

وانطلاقاً من الأهمية الكبرى التي تتصل بالمال العام، وأن الدول تعتمد عليه في أداء وظائفها المنوطة بها تجاه الأفراد الخاضعين لسلطتها، فمن هنا اهتم كثيـر من الدول في وضع نصوص قانونية في دساتيرها لكي تضمن حماية هذه الأمـوال، لأهميتها وخصوصيتها عن الأموال الخاصة، ومن بين الأمثلة على ذلك مـا نـص عليه الدستور العراقي الصادر سنة (1970م)، المادة الخامسة عشرة، حيث جاء فيه: "للأموال العامة ولممتلكات القطاع العام حرمة خاصة على الدولـة وجميـع أفـراد الشعب صيانتها، والسهر على أمنها وحمايتها، وكل تخريب فيها أو عدوان عليهـا يعتبر تخريباً في كيان المجتمع وعدواناً عليه"[1].

أما الدستور المصري فقد نصت المادة الثالثة والثلاثون على: " للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن، وفقاً للقانون، باعتبارها سنداً لقوة الوطن، وأساساً للنظام الاشتراكي، ومصدراً لرفاهية الشعب"[2].

ويرى الباحث أن المقصود بالنظام الاشتراكي المنصوص عليه بنص المـادة السابقة هو الاشتراك بين أفراد المجتمع أو الدولة ككل، وليس نظاماً سياسياً عامـاً مأخوذاً من النظام الاشتراكي العالمي المعروف لدينا.

ولقد اختلفت الدول بدساتيرها وقوانينها في نظرتها لحمايـة المـال العـام، اختلافها في نظرتها إلى المال العام نفسه، ولقد كان مرد هذا الاختلاف إلى طبيعـة

---

1. الدستور العراقي، سنة: 1970م، المادة: 15.
2. الدستور المصري، المادة: 33.

النظام الاقتصادي والسياسي المتبع في تلك الدول، ورغم الاختلافـات بينهـا إلا أن الدول في أغلبها كانت تركز في حماية المال العام مـن جـانبين: الأول: الحمايـة الجزائية للمال العام، والثاني: الحماية المدنية للمال العام.

ولقد حظي المال العام باهتمام واضح تجلى في تـشريعات الدولـة وبـصفة خاصة في قانون العقوبات القسم الخاص وقانون الإجراءات الجنائيـة - الحمايـة الإجرائية للمال العام، هذا بالإضافة إلى حماية المال العام طبقـاً لأحكـام القـانون المدني، وذلك بأن الأموال العامة لا يجوز التصرف فيهـا، أو الحجـز عليهـا، أو تملكها بالتقادم، كذلك قد بينت الشريعة الإسلامية الضوابط اللازمـة لحمايـة هـذه الأموال، وأضفتْ عليها حماية خاصة[1].

وفي هذا الفصل سوف نتعرض للحديث عن مظاهر الحماية القانونية للمـال العام، فسنتحدث عن الحماية المدنية للمال العام من حيث: قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وقاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقـادم، وقاعـدة عـدم جواز الحجز على المال العام، ومن ثم سنتحدث عن الحماية الإدارية للمال العام من حيث: حماية المال العام من خلال القرارات الإدارية، والقرارات المنظمة لحمايـة المال العام، ثم نتحدث عن الحماية الجنائية للمال العام من حيث: مظـاهر الحمايـة الجنائية للمال العام في القانون الأردني، ثم نتحدث عن مظاهر الحماية الجنائية للمال العام في قانون العقوبات السعودي.

1.2 الحماية المدنية للمال العام:

يقتضي تخصيص المال العام لتحقيق المنفعة العامة خضوعه لقواعد قانونيـة خاصة من شأنها كفالة الحماية القانونية اللازمة لضمان استمرار هذه الأموال فـي تأدية وظائفها المرجوة من تخصيصها للنفع العام، فإذا كان تقرير هذه الحماية ضمن إطار قانون العقوبات يستلزم وجود نصوص قانونية واضحة وصريحة تحدد الأفعال الماسة بالمال العام، والمعتبرة جرائم وعقوباتها وذلك استناداً إلى مبـدأ الـشرعية،

---

[1]. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 47.

والذي يقضي بأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فمن مظاهر هذه الحماية ومـداها في القانون المدني، تعتبر من المبادئ القانونية العامة التي يمكن للقضاء أن يطبقهـا ولو لم ينص عليها في أي تشريع، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك، فقد حرص المشرع الأردني ـ وحسناً فعل ـ شأنه في ذلك شأن المشرع المصري على الـنص علـى أوجه الحماية المدنية للمال العام في الفقرة الثانية مـن المـادة (60) مـن القـانون المدني، والتي نصت على "ولا يجوز في جميع الأحوال التصرف في هذه الأمـوال والحجز عليها أو تملكها بمرور الزمان"، وباستقراء هذا النص يتـضح أن القواعـد التي تضمنها تعد قواعد آمرة لا يجوز للإدارة أو الأفراد مخالفتها لتعلقهـا بالنظـام العام، وبالاستناد إلى هذا النص يمكن القول أن الحماية المدنية للمال العام تتجلى في قواعد ثلاث هي:

1 . عدم جواز التصرف في الأموال العامة.

2 . عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

3 . عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم[1].

وبالرجوع إلى الدستور المصري نجد أن القانون المدني في المادة رقم (87) قد تحدث لنا عن أوجه حماية المال العام، شأنه في ذلـك شـأن القـانون المـدني الأردني، حيث نصت المادة (87) من القانون المدني المصري علـى "أن الأمـوال العامة هي: العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل، أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قـرار مـن الوزير المختص"، وقد أضافت الفقرة الثانية من المادة ذاتها على أن "هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"[2].

وكما أشرنا سابقاً فإنه لا فرق بين ما يراه المـشرع المـصري ومـا يـراه المشرع الأردني فيما يتعلق بأوجه الحماية القانونية للمال العام، وفيمـا يلـي مـن صفحات سنتحدث بالتفصيل عن هذه الأوجه الثلاث التي ضمنتها الحمايـة المدنيـة للمال العام.

---

1. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 89.

2. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 53.

1.1.2 قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام:

مضمون قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة:

لقد نصت المادة (60) من القانون المدني الأردني على أنه لا يجوز بأي حال من الأحوال التصرف بهذه الأموال - أي الأموال العامة - أو الحجز عليها، أو تملكها بمرور الزمن، وهذا يعني أن نص المادة صريح على حماية تلك الأموال من التصرف بها وامتلاكها والحجز عليها بنص القانون.

ولقد نص القانون المصري صراحة على هذا الوجه في حماية الأموال العامة، وكذلك كان الحال في القانون الفرنسي، غير أن القانون الفرنسي لم يكن النص صريحاً على هذا المبدأ في حماية الأموال العامة، غير أن القضاة طبقوها، حتى أصبحت قاعدة قانونية يستند إليها في حماية الأموال العامة[1].

ولقد كانت الحكمة واضحة في تقرير الشارع لهذه القاعدة، وهو غل يد الإدارة أو الجهة المالكة، سواء أكانت الدولة أو الشخص الإداري العام من التصرف في هذه الأموال العامة، وذلك حتى يتحقق الانتفاع العام الذي خصص المال العام من أجله[2].

ومعنى ذلك أنه لا يجوز للشخص الإداري المالك أن يتصرف في هذا المال العام إلى الغير، سواء أكان هذا التصرف بمقابل كالبيع أو بدون كالتبرع، أو أي تصرف آخر يحول دونما تخصيصه للنفع العام[3].

أساس مبدأ عدم جواز التصرف في الأموال العامة:

يكمن أساس هذه القاعدة في فكرة التخصيص للمنفعة العامة دون انقطاع، فتبقى القاعدة ما بقي هذا التخصيص، ثم تدور معها وجوداً وعدماً، وليس أساس

---

1. سلام، رفيق محمد. الحماية الجنائية للمال العام، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة - مصر، 1994م، ص: 73، وقطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 56.
2. أبو زيد، محمد عبد الحميد. استعمال الجمهور للمال العام، مجلة الأمن العام، العدد: 87، أكتوبر: 1979م، ص: 167 وما بعدها.
3. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 56.

القاعدة يرجع إلى طبيعة الأموال العامة ذاتها، لعدم إمكانية التصرف فيهـا نظـراً لطبيعتها، كما ذهب بعضهم بأنها غير قابلة للملكية[1].

أما الفقه الحديث فقد أسس هذه القاعدة على معيار تمييزها وهو التخـصيص للمنفعة العامة، إذ إنه لو سمِح بالتصرف فيها لأدى ذلك إلى إخراج المال من ذمـة الشخص الإداري، مع ما يترتب على ذلك من المساس بقاعدة التخصيص[2]، بمعنى أن صفة العمومية للمال مرتبطة برصده للمنفعة العامة وجوداً وعدماً[3].

فالحماية إذن بناء على نص المادة (60) تركّز على فكرة التخصيص للمـال من قبل الدولة، بالإضافة إلى ضمان الثبات والاستقرار لهذه الأموال، وذلك من أجل أن تتمكن الدولة من القيام بالأعباء الجـسيمة فـي جميـع المجـالات كالأنـشطة الاقتصادية، حيث أصبحت الدولة هي الأداة الفعالة في دفع عجلـة التنميـة وقيـادة مسيرة التقدم.

نطاق مبدأ عدم جواز التصرف في الأموال العامة:

وهذه القاعدة كانت محلاً للنظر في بعض الدساتير، ففي حـين كانـت فـي الدستور المصري تنطبق على المنقولات والعقارات، كانت في القانون الفرنـسي لا تنطبق على الأموال المنقولة، وثار الخلاف بين الفقهاء على هذا المبدأ فـي قاعـدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة، ولقد كان أساس هذا المذهب فـي القـانون الفرنسي منطبقاً على الأموال التي لا يمكـن الاسـتغناء عنهـا، وهـي الأمـوال الضرورية، أما الأموال التي يمكن الاستغناء عنهـا، والاستعاضـة عنهـا فـيمكن التصرف بها[4].

---

1. شيحة. أصول القانون الإداري، ص: 563.
2. عبد الناصر، مانع جمال. الحماية الشرعية والقانونية للمال العام، بحث مقدم لمؤتمر الحمايـة القانونية للمال العام، كلية الحقوق، فرع بنها، جامعة الزقازيق، 2004م، ص: 22.
3. جرانه. نظرية الأموال العامة، ص: 240.
4. أبو زيد، مصطفى. الوجيز في القانون الإداري في المرافق العامة، 1957م، الطبعة الأولى، ص: 592، والجرف. القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، ص: 364.

تسري قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة على التصرفات المدنية دون الإدارية، وحيث إن أساس القاعدة يرجع إلى علة التخصيص للمنفعة العامة، وضمان الثبات والاستقرار لهذه الأموال، فإن القاعدة تسري على التصرفات المدنية فقط، والتي من شأنها أن تؤدي إلى انتهاء التخصيص، فنطاق القاعدة يسري على التصرفات المدنية التي تؤدي إلى إخراج الأموال من ذمة الإدارة سواء أكانت الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وسواء أكانت مصلحية أو مرفقية أو إقليمية فلا يحق لجهة أن تتصرف في هذه الأموال بالبيع مثلاً، أو الهبة أو الإيصاء بها، أو ما شابه ذلك، حيث تتبع هذه التصرفات المدنية قواعد القانون الخاص التي تتنافى بلا شك مع فكرة التخصيص للنفع العام[1].

وإذا أراد الشخص الإداري أن يتصرف بالأموال العامة، فإنه يتوجب عليه أولاً أن يجرد الأموال من صفتها العامة، لتصبح أموالاً خاصة، حتى يستطيع التصرف بها[2].

أما التصرفات الإدارية والتي لا تخضع لقاعدة عدم جواز التصرف فهي كثير، مثل المبادلات، والتي ينتقل بها المال من ولاية الدولة إلى ولاية الأشخاص الإدارية الإقليمية مثلاً، كالمحافظة أو المدينة أو القرية أو العكس[3]، فهي جائزة بالنسبة للأموال العامة؛ لأنها لا تتعارض مع فكرة التخصيص، وما أود أن أشير إليه كذلك أن القيد الوارد على التصرفات في الأموال العامة إنما هو قيد وارد على سلطة الشخص الإداري، وهو بذلك قيد ليس متصلاً بطبيعة المال، ولكن يكون منصباً على أهلية مالك أو صاحب هذا المال، وهو الشخص الإداري العام أو الدولة، كذلك قد يتخذ التصرف الإداري من قِبل جهة الإدارة شكل التراخيص الإدارية بالانتفاع بالأموال العامة طالما أن هذه التراخيص صادرة لمدة محدودة، وبصفة مؤقتة، مثل تراخيص أرصفة الشوارع والطرق، واستغلال الأسواق العامة، أو مقاصف محطات السكك الحديدية، ويلاحظ أن تحويل الانتفاع بهذه الأموال لا يكون

---

1. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 59.

2. أبو زيد. استعمال الجمهور للمال العام، ص: 167.

3. جرانه. نظرية الأموال العامة، ص: 227.

بموجب عقد إيجار مدني؛ ولكن بموجب عقد إداري، يخضع لأحكام القانون الإداري وليس لأحكام القانون المدني[1].

ولا تسري قاعدة عدم التصرف في الأموال العامة على الثمار والمحاصـيل التي تنتجها تلك الممتلكات العامة؛ وهو أمر طبيعـي لأن القاعـدة لا تـشمل هـذه الأمور، فقاعدة عدم التصرف بالأموال العامة نسبية وليست مطلقة[2].

ونص المادة (60) من القانون المدني الأردني يشير صراحة إلى أن الأموال العامة لا يجوز التصرف بها، وهذا هو مبدأ عدم التصرف بالأموال العامة[3].

آثار مبدأ عدم جواز التصرف بالأموال العامة:

ويترتب على تطبيق هذه القاعدة آثار قانونية منها أن يكون للشخص الإداري حماية لحق ملكيته في الشيء العام، وحماية لحيازته إياه مباشرة دعاوى الاسـتحقاق والاسترداد، وهي من وسائل القانون الخاص لحماية الملكية والحيازة، كما أن له أن يزيل آثار الاعتداء بالطرق الإدارية أيضاً، إلا أنه يقع في مقدمة الآثار المترتبة على قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة بطلان التصرفات غير المتفقـة مـع تخصيص هذه الأموال للنفع العام، ويشترط وقوع هذا البطلان أن تكون التصرفات المبرمة بشأن المال العام من قبيل التصرفات المدنية، ومثال ذلـك: أن يقـوم أحـد مسؤولي المتاحف العامة التي تفتح أبوابها لجمهور المواطنين، ببيـع أحـد القطـع الأثرية الموجودة فيه قبل أن يصدر قرار من المرجع المختص بإنهاء تخصيص هذه القطعة للنفع العام، فمثل هذا التصرف يعد باطلاً، إلا أن الخلاف ثار حول طبيعـة هذا البطلان فيما إذا كان بطلاناً مطلقاً أو نسبياً[4].

ونشير إلى أن جانب من الفقه ينظر إلى هذه القاعدة على أنها قاعدة صورية أكثر منها واقعية، إذ يتوقف تطبيقها على شرط إرادي مملوك للإدارة، يتبلور فـي

---

[1]. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 59.

[2]. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 61.

[3]. القانون المدني الأردني، المادة: 60.

[4]. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 93.

قدرتها على تخصيص المال العام بقرار منها تستعيد بـه قـدرتها الكاملـة علـى التصرف بهذا المال[1].

2.1.2 قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم:

لقد نصت مجلة الأحكام العدلية في المادة رقم: (1675) علـى: "لا اعتبـار لمرور الزمن في دعاوى المال التي يعود نفعها للعامة، كـالطريق العـام، والنهـر والمرعى، مثلاً لو ضبط أحد المدعى المخصوص بقرية، وتصرف فيه خمسين سنة بلا نزاع، ثم ادعاه أهل القرية تسمع دعواهم"[2].

ومن خلال نص المادة السابقة يتضح لنا أنه لا اعتبار لمرور الـزمن علـى المال العام حتى يصبح مالاً خاصاً، أو أن يمتلكه شخص ما، حتى وإن كـان هـذا الزمن الذي مر طويلاً جداً، كما مثلت المادة بخمسين سنة، فلا اعتبار لهذا الـزمن، وإنما يبقى المال عاماً حتى ولو مر به وقت طويل وهو تحت تصرف جهة معينـة، ونرى أن نص المادة قد أوضحت بعض الأموال العامة التي تدخل في إطـار تلـك الأموال التي لا يجوز اكتسابها بمرور الزمن عليها، كالطرق والمراعي والأنهـار، ولو ادعى أحد الأشخاص وأخذ جزءاً من الطريق العام، وألحقه ببيته، ثم جاء بعض الأشخاص ورفع عليه دعوى حتى ولو بعد خمسين سنة، ثم أُثبت دعواه، فإنه يؤخذ الطريق من الآخذ قبل خمسين سنة، فلا قيمة للوقت الطويل الذي استمر فيه المـال العام عند ذلك الشخص[3].

ولا اعتبار لمرور الزمن في تملك الأموال العامة "لِأنه يوجـد بـين الْعامـةِ قَاصِرون كَالصغَارِ والْمجانِين والْمعتُوهِين ويوجد أَيضا غَائِبون وحيـثُ لَـا يمكِـن

---

1. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 94.
2. مجموعة من العلماء والفقهاء. مجلة الأحكام العدلية، تحقيق: نجيب هواويني، الناشـر نـور محمد كارخانه، آرام باغ، كراتشي، ص: 337.
3. حيدر، علي خواجه أمين أفندي. درر الحكام في شرح مجلـة الأحكـام، تعريـب: فهمـي الحسيني، دار الجيل، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1991م، ج: 4، ص: 320.

إقْرار حق هؤُلَاءِ مِن غَيرِهِم فَلِذَلِك لَا يجري فِي الْمحال الَّتِي يعود نَفْعها لِلْعموم مرور الزمن"[1].

ونظراً لأهمية هذه القاعدة فقد أكد عليها المشرع الأردني في القانون المدني شأنه شأن التشريعات في العديد من الدول، إذ يكاد يجمع الفقه على أن هذه القاعدة تتقدم في أهميتها على قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة من الناحية العملية، إذ يصعب تصور قيام الإدارة بالتصرف في أموالها العامة بطريقة غير مشروعة، إنما المتصور في هذا المجال قيام الأفراد بالتعدي على هذه الأموال عن طريق اغتصاب أجزاء منها أو وضع اليد عليها خفية لمدة طويلة بغية اكتساب ملكيتها بالتقادم، الأمر الذي دعا المشرع إلى النص على هذه القاعدة ليضمن رد مثل هذه التعديات، محافظة منه على استمرار تخصيص المال العام لتحقيق النفع العام[2].

مضمون قاعدة عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم:

يمتد مضمون هذه القاعدة ليشمل واضع اليد على المال العام الذي لا يجوز له أن يحمي يده أو حيازته لذلك المال بأحد دعاوى وضع اليد التي شُرعت لحماية الحيازة القانونية، وذلك لعدم مشروعية حيازته أصلاً، إذا كانت صفة العمومية متنازعاً عليها، عندئذ يجوز لواضع اليد ليرفع دعوى منع التعرض إلى أن تتثبت المحكمة المختصة من توافر صفة العمومية للمال باستمرار بقاء تخصيصه للمنفعة العامة. كذلك لا يجوز لأي فرد أن يكتسب بالتقادم أي حق عيني على الأموال العامة، كحقوق الارتفاق وحقوق الانتفاع[3].

---

[1]. حيدر. درر الحكام في شرح مجلة الأحكام، ج: 4، ص: 320.

[2]. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 98.

[3]. الترمانيني، عبد السلام، والسرميني، عبد السلام. القانون المدني الحقوق العينية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، سوريا، الطبعة الثانية، 1990م، ج: 1، ص: 142.

أساس قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم:

إن هذه القاعدة تجد أساسها في الحفاظ على فكرة التخصيص، وذلك يمنع تعديات الأفراد على المال العام التي تهدف إلى الاستفادة من قاعدة التقادم المنصوص عليها في القانون المدني، وذلك مهما طالت حيازتهم لذلك المال[1].

يكمن أساس القاعدة في ضمان استمرار التخصيص للمنفعة العامة، حيث إن وضع اليد يؤدي إلى عدم استمرارية ذلك التخصيص، كذلك فهو يعد إخلالاً سافراً لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد[2].

ويظهر لنا من خلال ما سبق أن أساس هذه القاعدة يستمر ما دام استمرار مبدأ التخصيص للأموال العامة، والعكس بالعكس، فإذا زال التخصيص للأموال العامة، زال معها أساس عدم اكتساب المال العام بالتقادم.

نطاق قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم:

تنص المادة 1183 الفقرة الثانية من القانون المدني الأردني على ما يلي: " ولا يجوز تملك الأموال والعقارات المملوكة للدولة، أو الهيئات العامة التابعة لها، وكذلك أموال وعقارات الأوقاف الخيرية والعقارات المتروكة والمحمية وكسب أي حق عيني عليها بمرور الزمن"[3].

ويظهر لنا من خلال نص المادة السابقة ما يلي:

أولاً: يدخل في نطاق عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم كل الأموال والعقارات الكبيرة التي تخضع لملكية الدولة، أو الأشخاص المعنيين بها.

ثانياً: إن هذه الأموال لا تشمل فقط الأشياء الكبيرة، أو العقارات الكبيرة، وإنما تشمل أيضاً الأموال الصغيرة، فهي كلها داخلة في نطاق الأموال التي لا يجوز اكتسابها بالتقادم.

ثالثاً: ليس الأمر مقصوراً على الأموال التي تملكها الدولة؛ بل كذلك تسري هذه القاعدة على الأموال الخيرية، والأوقاف، والمال الذي لا مالك له.

---

[1]. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 99.

[2]. الطماوي. الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ص: 366.

[3]. القانون المدني الأردني، المادة: 1183، الفقرة الثانية.

فالأمور التي أشرنا إليها سابقاً تمثل نطاق قاعدة عدم جواز اكتـساب المـال العام بالتقادم حسب ما تقتضيه المادة رقم: 1183، من القانون المدني الأردني.

وقد شُرعت هذه القاعدة لمصلحة الإدارة، إذ يمكنها وحدها الاحتجاج بها، فلا يجوز لأحد الأفراد الاحتجاج بها لدفع دعوى وضع اليد المرفوعة عليه من خـصمه إذ إن الإدارة ليست طرفاً في مثل هذه الدعوى، ولن تضار من الحكم الصادر فيهـا بتثبيت وضع اليد على أموالها العامة، إذ يكون لها في أي وقت اتخـاذ إجراءاتهـا المنفصلة لدفعه إعمالاً لهذه القاعدة[1].

فالقاعدة إذن تحمي الأموال العامة المملوكـة للدولـة أو لأحـد الأشـخاص الاعتبارية العامة من عدم أو إمكانية تملكها بالتقادم، كذلك تمتد الحماية لتشمل حقوق الارتفاق الإدارية المقررة لهذه الأموال؛ لأنها تأخذ ذات الحكم طالما بقي التخصيص للمنفعة العامة، بل على العكس من ذلك فإنه لا يجوز اكتساب أموال حقوق ارتفـاق عن طريق التقادم أيضاً لصالح الغير ـ الأفراد ـ على أموال الدولة، كذلك لا يجوز لواضع اليد على المال العام أن يحمي يده بإحدى الدعاوى المقررة في القانون، وهي دعاوى وضع اليد، حيث إن هذه الدعاوى شرعت من أجل الحيـازة الـشرعية أو القانونية، أما حيازة الأفراد للأموال العامة تكون بدون سند من القانون؛ لذلك تعتبر حيازة غير مشروعة فلا يحميها القانون، وبالتالي لا تحمي دعاوى وضع اليد[2].

آثار قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم:

الأصل طبقاً لهذه القاعدة هو عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم، ورأينـا كذلك أن نطاق القاعدة يمتد إلى حماية حقوق الارتفاق الإدارية المقـررة للأمـوال العامة طوال مدة التخصيص للمنفعة العامة، كذلك رأينا ذات القاعـدة تمنـع مـن اكتساب الغير لأية حقوق ارتفاق على الأموال العامة، وإذا كانت العلة مـن تقريـر هذه القاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم، فإنه من المنطـق أن يمتـد تطبيق هذه القاعدة لتشمل كافة الأسباب التي تؤدي إلى تملك الأموال العامة رغمـاً

---

1. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 101.

2. عرفة، محمد علي. شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية، مطبعة جامعة فـؤاد الأول، 1950م، ص: 141، وجرانه. نظرية الأموال العامة، ص: 142.

عن الإدارة أو الجهة المالكة، أي ينسحب ذلك الحكم على الأسباب القانونية الأخرى التي تؤدي إلى نتيجة مماثلة، ويترتب على ذلك أن قاعدة "الحيازة في المنقول سند الملكية ومبدأ الارتفاق"، لا يسريان على المال العام سريانهما على الأموال الخاصة المملوكة للأفراد[1].

ويترتب على هذه القاعدة أثران مهمان هما: الأول: عدم جواز الاحتجاج من قبل الإدارة أو الجهة المالكة لقاعدة الحيازة في المنقول، سند الحائز، أو سند المالك.

الثاني: عدم جواز الاحتجاج تجاه الإدارة أو الجهة المالكة بقواعد الالتصاق المدنية لاكتساب ملكية المال العام[2].

"ونشير أخيراً إلى أن قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم إنما تسري فقط على التقادم المكسب للملكية، ولا تسري على التقادم المسقط للحقوق المالية"[3].

3.1.2 قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام:

إن قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام مظهر من أهم مظاهر الحماية القانونية للمال العام في القانون المدني، فحيث كان سبب عدم جواز التصرف في الأموال العامة هو تخصيصها للنفع العام، فإن هذه القاعدة - عدم جواز الحجز على المال العام - تحقق العلة ذاتها، إضافة إلى ذلك فمن غير المتصور أن يكون التصرف الإداري من قبل الجهة المالكة سواء أكانت الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة غير وارد ومحضور عليها، ويكون التنفيذ الجبري وإخراج الأموال من يد جهة الإدارة جبراً عنها وارداً[4]، حيث إن ذلك من شأنه أن يؤدي

---

1. الجمل، هارون عبد العزيز. النظام القانوني للأموال العامة، مؤتمر الحماية القانونية للمال العام، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، 2004م، ص: 8.
2. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 74 - 75.
3. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 102.
4. نايف. الحماية الجنائية للمرافق والأموال العامة، ص: 104.

إلى نقل ملكية المال العام، وخروجه من ذمة الإدارة أو الجهة المالكة إلى ذمة غيرهم، الأمر الذي يؤدي إلى انقطاع سبل الانتفاع به[1].

وهذه القاعدة تحمي المال العام من القرارات الجبرية التي قد تصدر على الإدارة، فإذا كانت التصرفات الاختيارية في المال العام لا تؤدي إلى انتقال ملكيته، وخروجه من ذمة الإدارة، فإنه من باب أولى أن يكون محظوراً نقل ملكيته جبراً عن إرادة الإدارة[2].

ونشير هنا إلى أن المنفعة العامة التي تتصل بالمال العام هي التي تحمي المال العام من الحجز عليه، فإذا كان جميع الأفراد منتفعين بهذا المال المخصص من أجل منفعتهم؛ فإنه لا يجوز أن يحجز على هذا المال المخصص لمنفعتهم جميعاً، ومن هنا اكتسب المال العام هذه القاعدة المرتبطة بحمايته من خلال نصوص القانون.

أساس ومضمون قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام:

إن هذه القاعدة ترتكز في أساسها على قضية التخصيص للمنفعة العامة، فالعلة في عدم جواز الحجز على الأموال العامة تتمثل في تخصيصها للمنفعة العامة، واستعمال الجمهور مباشرة، وبالتالي فلا يمكن لأي كان أن يقوم بالحجز على هذه الأموال، من أجل بيعها، فإذا كان البيع الاختياري غير متصور في الأموال المخصصة للمنفعة العامة، فإن البيع الإجباري من باب أولى أن يكون غير متصوراً[3].

إن هذه القاعدة تجد أساسها في أن السماح بإلقاء الحجز على الأموال العامة من شأنه أن يعطل تخصيصها للمنفعة العامة، إضافة إلى أن الدولة موثوق بيسارها، فالقواعد العامة تفترض ملاءمة الدولة وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية أياً كانت قيمتها، ودون الحاجة إلى إتباع الدائن لأساليب التنفيذ الجبري المدنية، وتسري

---

1. شيحة. أصول القانون الإداري، ص: 604.
2. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 95.
3. أبو زيد. استعمال الجمهور للمال العام، ص: 192، وقطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 78.

هذه القاعدة على جميع مفردات الأموال العامة مهما تباينت أو تعددت أوجه تخصيصها، وسواء أكانت منقولة أم غير منقولة، وهي تنطبق على جميع صور الديون، إذ لا يوجد دين يتم بمقتضاه مطالبة الإدارة به عن طريق التنفيذ الجبري خروجاً عن نطاق القاعدة العامة[1].

نطاق قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة:

يظهر لنا من خلال بحثنا في موضوع نطاق تطبيق هذه القاعدة السؤال الآتي: هل تنطبق هذه القاعدة على أموال الدولة الخاصة والعامة على حد سواء؟ أم هي فقط مخصصة للأموال العامة فحسب؟

إذا ما نظرنا في الفقه الفرنسي فإننا نجد أن هذه القاعدة تطبق على الأموال المعروفة بدومين الدولة، وهو متعلق بالأموال العامة والخاصة للدولة، فكلا النوعين من الأموال محمي وفق نطاق هذه القاعدة[2].

أما في مصر فالأمر مختلف عنه في فرنسا، فإن نطاق هذه القاعدة لا يشمل الأموال الخاصة، بل هو مقتصر فقط على الأموال العامة، وهو أمر بخلاف القاعدة السابقة وهي عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم، حيث شمل نطاق هذه القاعدة جميع الأموال المملوكة للدولة أو أي شخصية اعتبارية من الإدارة[3].

أما الوضع في الأردن فإن نطاق تطبيق هذه القاعدة يشمل أموال الدولة العامة والخاصة على حد سواء، وذلك يمكننا أن نستقيه من خلال نص المادة (60) من قانون الإجراء رقم: 31، لسنة: 1952م، حيث نصت المادة على "لا يجوز حجز وبيع أموال الحكومة المنقولة وغير المنقولة"[4]، وهذا النص الصريح من المادة المشار إليها نص مطلق، ويمكن أن يشمل جميع الأموال الخاصة بالدولة، سواء أكانت هذه الأموال أموالاً عامة، أم أموالاً خاصة، فإننا نرى أن نطاق قاعدة عدم

---

1. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 95.
2. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 79.
3. مهنا. مبادئ القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، ص: 493.
4. قانون الإجراء رقم: 31، لسنة: 1952م، المادة: 60.

جواز الحجز على الأموال العامة يمتد ليشمل جميع ممتلكات الدولة العامة منها والخاصة.

أما في النظام السعودي، فإن الأموال الخاصة التي تتبع للدولة يمكن تعريفها بما يلي: هي التي تملكها الدولة دون أن تكون مخصصة للنفع العام، أي لاستعمال الجمهور لها مباشرة، أو لخدمة مرفق عام، إنما بقصد استغلالها أو الحصول على ما تنتجه من موارد مالية أسوة باستغلال الأفراد لأموالهم الخاصة؛ لذا وجب أن تخضع مثل تلك الأموال لذات القواعد القانونية التي تخضع لها أموال الأفراد، وهي قواعد القانون المدني، وذلك طبقاً لما ذكرته المادة الثانية من نظام التصرف في العقارات البلدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم: 14، لسنة: 1392هـ، من أنه يجوز للبلديات في حدود هذا النظام ولوائحه التصرف بالأموال الخاصة التابعة لها بما يلي:

1 . البيع.

2 . الإيجار.

3 . الترخيص بالانتفاع بها بدون مقابل أو مقابل رسم[1].

ومن خلال نص المادة السابقة يتبين لنا أن النظام السعودي ينظر للأموال العامة المملوكة للدولة على حد مغاير عن نظرته للأموال الخاصة المملوكة للدولة، فتلك الأموال الخاصة يمكن بيعها، واستغلالها وفقاً لما يراه المالك مناسباً، إضافة إلى أنها تخضع للقانون المدني الذي ينطبق على الدولة كما ينطبق على الأفراد في مثل هذه الحالة، ومن هنا فإن المال الخاص بالدولة يمكن الحجز عليه، واستغلاله وفقاً لظروف معينة، وهذا يعني أن قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة لا تنطبق على الأموال الخاصة بالدولة في النظام السعودي.

ويظهر لنا من خلال حديثنا عن هذه القاعدة أن النظام الأردني قد جعل من الحماية القانونية شاملة للأموال العامة، والخاصة، التي تملكها الدولة، فلا يجوز التصرف بها من قبل الأشخاص، في حين أن النظام السعودي لم يعطِ الحماية ذاتها

---

[1]. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، دراسة تطبيقية، ص: 34.

للأموال الخاصة التي أعطاها للأموال العامة، إذ رأينا أنه يمكن للبلديات أن تتصرف بالأموال الخاصة بها من خلال الإيجار، والبيع، والانتفاع بتخصيصها دون مقابل أو بمقابل، وبالتالي فإن هذا هو الفرق الأبرز بين النظامين.

آثار قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة:

يترتب على تطبيق هذه القاعدة الخاصة بالأموال العامة عـدد مـن الآثـار والنتائج، من أبرزها:

أولاً: عدم قبول طلبات الحجز على الأموال العامة من قبل الأفـراد أو الأشـخاص المعنوية الخاصة، والتي يكون موضوعها التنفيذ الجبري علـى أحـد عناصـر الأموال العامة، أما إذا اتخذت بعض الإجراءات من أجل الحجز على بعض هذه الأموال، فإن هذه الإجراءات تكون باطلة، ولا يجيزها النظـام، ولا تـصححها الإجازة.

ثانياً: ولما كان الحجز على الأموال العامة أمراً غير جائز، فإن أي إجراء يؤدي إلى اتخاذ هذا الحجز غير جائز أيضاً، وعليه فلا يجوز ترتيب حقوق عينية تبعيـة على هذا المال ضماناً للديون التي تشغل ذمة الإدارة لصالح أحد الأفراد.

ثالثاً: وتفريعاً على ما تقدم فلا يجوز أن تكون هذه الأموال محلاً للرهن التأميني أو الحيازي أو لأية حقوق امتياز عامة أو خاصة، ذلك أن مثل هذه الحقوق تمـنح لأصحابها حقوقاً لا يتمتع بها غيرهم من الدائنين العاديين، مثل حق الأفـضلية، وحق التتبع، عند بيع الأموال المحملة بها، وهو فـرض غيـر متحقـق بـشأن الأموال العامة، إذ لا يجوز بيعها في الأصل[1].

رابعاً: وبالنسبة للنظام السعودي فإنه يمكن للجهة التي تمتلك بعض الأموال الخاصة بالدولة التصرف بها بالبيع أو الإيجار أو استعمالها وفقاً لما تراه الإدارة مناسباً، وهو شأن خاص بالأموال الخاصة التي تملكها الدولة.

---

[1]. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 97.

2.2 الحماية الإدارية للأموال العامة:

وهذا نوع آخر من أنواع الحماية التي تُعطى للمال العام في الأطر القانونية المختلفة والمتعددة، هو ينطلق من أن أموال الدولة العامة والخاصة تستفيد منها الإدارة، ولها علاقة مباشرة مع الإدارة، من مثل الموظف العام، وامتيازات السلطة العامة، ومنها إصدار القرارات الإدارية وحق التنفيذ المباشر، وغير ذلك من الامتيازات.

لذا توجب على الإدارة أن تتخذ جميع الإجراءات الإدارية الممكنة، وذلك من أجل حماية المال العام والحفاظ عليه، وينطبق ذلك أيضاً على الأموال الخاصة التابعة لها فيما لو خصصت للنفع العام، مما يجعلها تتمتع بحماية مختلفة عن تلك الأموال الخاصة التي تتبع للأفراد، فهي ذات حماية وفقاً للقانون تختلف عن الأموال الخاصة بالدولة، وهو الأسلوب المتبع في القانون المصري في حماية الأموال الخاصة بالدولة، حيث نصت المادة: 970 من القانون المدني المصري على: "ولا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، وكذلك أموال الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة أو الهيئات العامة وشركات القطاع العام غير التابعة لأيهما، والأوقاف الخيرية، أو كسب أي حق عيني على هذه الأموال بالتقادم، ولا يجوز التعدي على الأموال المشار إليها في الفقرة السابقة وفي حالة حصول التعدي يكون للوزير المختص حق إزالته إدارياً"[1].

1.2.2 جرائم التعدي على أملاك الدولة وموقف المشرع منها:

ونركز في حديثنا هذا عن الجرائم المرتكبة ضد الأموال العامة في الدولة على الجرائم الواقعة على المال العام من قبل الموظف العام، وفيما يلي بيان لهذه الجرائم التي يعاقب عليها القانون.

فقد يرتكب الموظف العام أثناء وظيفته عدداً من الأفعال، منها ما يخل بواجبات الوظيفة العامة، ومنها ما يقع على المال العام نفسه فيمس الاثنين معاً،

---

[1]. القانون المدني المصري، مادة رقم: 970.

وبالنظر إلى خطورة هذه الأفعال والنتائج المترتبة عليهـا، فقـد تناولهـا القـانون بالتجريم والعقاب، وذلك في نص القانون الأردني، الباب الثالث: الجرائم التي تقـع على الإدارة العامة.

تنص المادة (169) عقوبات على: "يعد موظفاً بالمعنى المقصود فـي هـذا الباب، كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضـباط السلطة المدنية أو العسكرية، أو فرداً من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة"[1].

ومن خلال نص المادة السابقة نجد أنها تشير إلى ما يلي:

أولاً: حددت المادة السابقة ماهية الوظيفة العامة التي يرتبط بها الشخص المعني بهذا القانون، وذلك حسب تعدادها المبين فيها.

ثانياً: إن الموظف العام مفهوم واسع يدخل ضمنه مجموعة من الأفراد الذين تربطهم صلة وظيفية في الدولة، سواء أكانت هذه الصلة كبيرة ـ كالموظفين الإداريـين ـ أو صغيرة مثل الموظفين العاديين، أو أفراد الوظيفة العامة.

ثالثاً: شملت المادة السابقة الأفراد المدنيين في وظائف الدولة، بالإضافة إلى الأفراد العسكريين على حد سواء، سواء أكان هؤلاء الأفراد ضباطاً أو أفـراداً تـابعين للسلطة المدنية أو العسكرية.

فكما نرى من خلال ما سبق فإن مصطلح الموظف العام مصطلح كبير واسع يشمل عدداً كبيراً من الموظفين في الدولة، وهو أمر ليس بمستغرب؛ إذ إن الدولة لا بد لها من أن تستعمل عدداً كبيراً من الأفراد والمواطنين من أجل دوام سير مسيرة الوظائف فيها.

وفيما يلي نعرض لتلك الجرائم الواقعة من الموظف العام، وهي:

جريمة الاختلاس:

لقد ورد مصطلح الاختلاس كعنوان للمادة: 174 عقوبات، وكعنوان للفـصل الثالث من الباب الحادي عشر المتعلق بإساءة الائتمـان والاخـتلاس، ولكـن هـذا

---

[1]. قانون العقوبات الأردني رقم: 16، لسنة:1960، مادة: 169.

التعرض لم يكن محتوياً على تعريف محدد مخصوص لمفهوم الاختلاس، غير أن هذه النصوص القانونية حددت لنا عناصر هذه الجريمة بشكل كافٍ، حيث نصت المادة (174) على: 1- "أن كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة، أو لأحد الناس عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة، وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

2 . كل من اختلس أموالاً تعود لخزائن أو صناديق البنوك، أو مؤسسات الإقراض المتخصصة، أو الشركات المساهمة العامة، وكان من الأشخاص العاملين فيها (كل من هم في المؤسسة التي يعمل بها) عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة.

3 . إذا وقع الفعل المبين في الفقرتين السابقتين بتزوير الشيكات، أو السندات أو بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو السجلات، أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات أو الأوراق وغيرها من الصكوك، وبصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس، عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات، وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

4 . يعاقب الشريك أو المتدخل تبعياً بالعقوبة ذاتها"[1].

لقد بينت لنا المادة السابقة من قانون العقوبات الأردني ماهية الاختلاس، وطبيعة تلك الجريمة، وأركانها الداخلة فيها، كما أنها بينت بصراحة العقوبة التي تقع على الموظف العام الذي يرتكب جريمة الاختلاس، ولم تحمِ المادة أي مشترك بين الموظف العام، وأي شخص آخر مشارك له في جريمته، كما أنها أوضحت كافة التفصيلات المتعلقة بطبيعة الوظيفة التي يختلس منها الموظف، فيستوي في ذلك موظفو البنوك، والشركات المساهمة العامة، كما أن المادة بينت الاتصال الحاصل بين جريمة الاختلاس وبعض الجرائم الأخرى التي قد تؤدي إلى الاختلاس، من مثل التزوير، والحذف، وغيرها، فهذه جرائم بحد ذاتها، إضافة إلى أنها تمثل طريقاً للجاني من أجل الاختلاس، وهي الجريمة الأساسية التي نصت عليها المادة السابقة.

---

[1]. قانون العقوبات الأردني، المادة: 174.

ويمكن لنا أن نستخلص من نص المادة السابقة أركـان جريمـة الاخـتلاس حسب قانون العقوبات الأردني، وهي:

1 . الركن المفترض، وهو صفة الجاني.

2 . الركن المادي.

3 . أن يكون المال الذي اختلسه الموظف مسلماً إليه أو موجوداً في احتفاظه.

4 . الركن المعنوي.

ونشرع فيما يلي ببيان هذه الأركان:

أولاً: الركن المفترض، وهو صفة الجاني:

يشترط في مرتكب الجريمة أن يكون موظفاً عاماً كمـا بينتـه المـادة 169 عقوبات، وكذلك فإنه قضت محكمة التمييز بقرارها رقم 66/92، بما يلي: "عـرف القانون الموظف لأغراض جرائم الاختلاس واسـتثمار الوظيفـة بأنـه الموظـف العمومي، أو العامل المستخدم في الدولة، أو في إدارة عامة، ويعتبر المستخدم فـي أمانة القدس المكلف بجباية أموالها، موظفاً في إدارة عامة سواء أكان استخدامه لهذا العمل دائماً أو مؤقتاً"[1].

ثانياً: الركن المادي:

وهو السلوك الإجرامي، ومقتضاه أن يضيف الجاني المال محل الاخـتلاس إلى ملكه الخاص، وتصرفه به تصرف الملاك[2]، وبالتالي فإن هذا يفترض وجـود حيازة للجاني على المال سابقة ومعاصرة للحظة ارتكاب السلوك الإجرامي، غير أن هذه الحيازة حيازة ناقصة، ويتحقق فعل الاختلاس بأي عمل من شأنه تحويل حيازة الجاني للمال من حيازة ناقصة إلى حيازة تامة، أي بالتصرف بالمال وكأنه مملـوك

---

1. مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في القضايا الجزائية المنشورة في مجلـة: نقابـة المحامين منذ بداية سنة: 1953م، حتى نهاية: 1982م، الجزء الأول، أعدها توفيق سالم.

2. الشاذلي، فتوح. الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في القانون المصري، المكتـب الجـامعي الحديث، الإسكندرية ـ مصر، 1991م، ص: 76.

له، أو استعماله استعمالاً يعد في حكم التبديد، كما أكدت ذلك محكمة التمييز بقرارها رقم: 11 / 75[1].

ويستوي أن يقع الفعل على كل المال أو على جزء منه، وقد يتصرف الجاني بالمال لنفسه للانتفاع به، وقد يتخذ تصرفه شكلاً آخر يحقق الانتفاع لغيره، وفي هذا قضت محكمة التمييز الأردنية بقرارها رقم 5 / 63، ألا يشترط أن يكون المتهم قد استفاد شخصياً من فعل الاختلاس، بل توجد الجريمة ولو عادت فائدتها إلى غير المختلس[2].

ثالثاً: أن يكون المال الذي اختلسه الموظف مسلماً إليه أو موجوداً تحت احتفاظه بحكم وظيفته، وطبقاً لهذا الركن فإن الموظف يحوز المال باسم الدولة، ولحسابها، ويلتزم برد هذا المال، أو استعماله أو التصرف فيه على الوجه الذي يحدده القانون، فلا بد إذن أن يكون هناك حيازة للمال من قبل الموظف، فإن كانت يد الموظف على المال يداً عارضة فلا تقوم جريمة الاختلاس، كأن يكون قد تسلمه، وكُلّف بنقله من مكان إلى آخر، ويشترط لذلك أن يكون المال موجوداً في يد الحائز وقت ارتكاب الجريمة، فإن كان موجوداً بيد غيره واستولى عليه عنوة أو خلسة فلا يعد فعله اختلاساً، ولو كانت وظيفته قد يسرت له ذلك، ويشترط أن يتوافر صلة سببية مباشرة بين اكتساب حيازة المال وبين ممارسة الموظف لواجبات وظيفته، سواء بالتسليم الحقيقي أو الحكمي[3].

رابعاً: الركن المعنوي:

وتعد جريمة الاختلاس من الجرائم القصدية، ولا يمكن أن تخرج على أساس الخطأ، شأنها في ذلك شأن جريمة السرقة، إذ لا بد أن يتوافر فيها النية الحاصلة لدى الجاني، ويجب أن يكون الجاني قاصداً إلى فعل الجريمة، وبالتالي يترتب عليه حق المجني عليه، وفي جريمة الاختلاس يكون الواقع عليه الجريمة هو المجتمع، إذ

---

1. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 73.

2. مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في القضايا الجزائية المنشورة في: مجلة نقابة المحامين.

3. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 73.

إن له ـ أي المجتمع ـ الحق في سلامة أمواله، ويجب أن يكون الفاعل عالماً بـأن هذه الأموال هي ملك الدولة.

والنية هي القصد الخاص في جريمة الاختلاس، فإذا توافرت النية للاختلاس عند الفاعل كانت الجريمة، أما إذا انتفت تلك النية فليس هناك جريمة يعاقب عليها، فالموظف العام الذي يستخدم سيارة وظيفته لأغراضه الشخصية على أن يتحمل كافة النفقات المتعلقة بالوقود لا يعد مختلساً، غير أنه عرضة للمساءلة والعقوبة، إلا أنـه ليس مختلساً، كما أنه لا دور لأي باعث كان في انتفاء جريمة الاختلاس عن الواقع فيها، فليس هناك أي باعث يخول الموظف العام بأن يقوم باختلاس أمـوال الدولـة العامة[1].

لقد رأينا من خلال المادة التي أشرنا إليها في الصفحات السابقة، وهي المادة رقم: 169 من قانون العقوبات الأردني ماهية جريمة الاختلاس، وبماذا يعاقب عليها القانون الأردني، وفيما يلي من صفحات سوف نتحدث عن جريمة الاخـتلاس فـي القانون والنظام السعودي.

وأول ما يمكن أن نذكره في هذا الصدد أن النظام السعودي قد عـرف لنـا الاختلاس، فيما رأينا أن النظام الأردني لم يقم بتحديد تعريف دقيق للاختلاس فـي المال، وهذا أول فرق يمكننا أن نراه بين النظام الأردني والنظام السعودي، حيـث يعرف الاختلاس في مفهومه العام: "هو الاستيلاء على حيازة الشيء مـن صـاحبه بغير رضاه، وضمه إلى ملك الجاني؛ فالاختلاس يتحقق بنزع حيـازة المـال مـن صاحبه، وضمه إلى ملك المعتدي"[2].

فالتعريف السابق يتخصص بالاختلاس بشكل عام، أما تعريف الاختلاس في النظام السعودي، فهو: "انتهاز الفرصة في غفلة الناس للظفر بما يريـد ممـا هـو

1. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 75.

2. سند، نجاتي سيد. جرائم التعزير المنظم في المملكة العربية الـسعودية، دار حـافظ للنـشر والتوزيع، الرياض ـ السعودية، ص: 127، 128.

ممنوع عنه، ومحجوب منه، ويعاقب على أخذه"[1]، ويعرف الاختلاس أيضاً بأنـه: "عبث الموظف العام بالائتمان على حفظ الأموال التي وجدت بين يديـه بمقتـضى وظيفته"[2].

وعرفت المادة (112) من قانون العقوبات المصري الاختلاس بأنه: "عبـث الموظف في ما يؤتمن عليه، مما يوجد بين يديه بمقتضى وظيفته"[3].

ويقرر النظام السعودي عقوبة محددة وفق نص القانون تقع هذه العقوبة على مرتكب جريمة الاختلاس من الأموال العامة، حيث تقرر المادة التاسعة مـن نظـام وظائف مباشرة الأموال العامة الصادر بالمرسوم الملكـي رقـم: (م / 77) لـسنة 1395هـ، في صورتها المشددة وهي عقوبة لمرتكب جريمة العدوان المشدد، وهي أشد من العقوبة التي قُررت بالمرسوم رقم: (م / 43) لسنة 1377هـ)، وتفـرض المادة التاسعة من نظام وظائف مباشرة الأموال العامة في المملكة العربية السعودية عقوبة كل موظف يشمله هذا النظام، ويرتكب جريمة العدوان علـى المـال العـام بالسجن مدة لا تزيد على عشرة سنوات أو الغرامة التي لا تزيد علـى مائـة ألـف ريال، أو بكلتيهما معاً، وذلك إذا ثبت ارتكابه لجرم الاختلاس أو التبديد أو التصرف بغير وجه شرعي في أموال الدولة أو الأعيان أو الطوابـع أو الأوراق ذات القيمـة المسلمة إليه، كما يعاقب بالعقوبة نفسها من اشترك أو تواطأ معه على ارتكاب إحدى تلك الجرائم، سواء أكان موظفاً أم غير موظف، بالإضافة إلـى إلـزامهم بإعـادة الأموال والأعيان والطوابع والأوراق ذات القيمة المختلسة والمبددة، أو المفقودة، أو ما يعادل قيمتها[4].

---

1. العمروسي، أنور أحمد. جرائم الأموال وجرائم الرشوة، دار بيروت، معهد الإدارة العامـة، ص: 21.

2. حموض، عبد الرحمن عبد ا . جريمة اختلاس الأموال العامة، معهد الإدارة العامة، ص: 2.

3. قانون العقوبات المصري، المادة رقم: 112.

4. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة تطبيقيـة، ص: 77.

بناء على ما ذُكر في المادة التاسعة، نجد أن العقوبة المقررة هي على النحو الآتي:

أ . العقوبة الأصلية:

تفرض المادة التاسعة من نظام مباشرة الأموال العامة على الاختلاس أو التبديد، أو التصرف بغير وجه شرعي في الأموال العامة عقوبة أصلية هي السجن لمدة لا تزيد على عشر سنوات، والغرامة التي لا تزيد على مائة ألف ريال، أو كلتيهما معاً، وعلى ذلك يمكن للقاضي أن يحكم بالسجن أو الغرامة كما يجوز له أن يحكم بهما معاً، على خلاف ما رأيناه بالنسبة لجريمة الاختلاس في صورتها البسيطة، حيث جعل المرسوم رقم: 43، لسنة 1377هـ، الغرامة عقوبة بديلة للسجن، فلم يقرر إمكان الجمع بينهما[1].

ب . العقوبة التبعية:

إذا حكم على الموظف مدة تزيد على سنة، تم فصله من الوظيفة بقوة النظام، وإن كان نظام الوظائف المباشرة للأموال العامة لم ينص على عقوبة العزل من الوظيفة كعقوبة تبعية للحكم بها، إلا أنه بعد صدور حكم نهائي لعقوبة السجن لمدة لا تزيد على سنة، فإذا حكم على الموظف بالغرامة أو السجن لمدة سنة فأقل فلا يفصل من الوظيفة تطبيقاً لنص المادة (30) الفقرة الرابعة من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية في المملكة، والفصل عقوبة تأديبية تبعية لا ينطبق إلا إذا حكم على الموظف بالسجن، أما إذا حكم على الموظف بالغرامة دون السجن فلا يفصل من وظيفته؛ لأن النظام ألحق عقوبة الفصل التأديبي بالحكم على الموظف بالغرامة أو السجن، وبديهي أنه إذا حكم على الموظف بالغرامة والسجن معاً فإنه يعزل من وظيفته من باب أولى[2].

---

[1]. الشاذلي، فتوح عبد ا . جرائم التعزير المنظمة في المملكة العربية السعودية، جامعة الملك سعود، الرياض ـ السعودية، 1410هـ، ص: 28.

[2]. الشاذلي. جرائم التعزير المنظمة في المملكة العربية السعودية، ص: 28، وابن هقشة. الحماية الجنائية للأموال العامة في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة تطبيقية، ص: 79.

أما العقوبة التي يقررها الفقه الإسلامي لهذه الجريمة لا تخرج في جوهرها عن العقوبات التعزيرية التي يقضى بها في الجرائم التي لم يحدد لها الشارع عقوبة معينة[1].

وبعد أن عرضنا للحديث عن كل من جريمة الاختلاس في المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية فإننا نلحظ ما يلي:

أولاً: إن كلاً من النظامين تعرض لجريمة الاختلاس بشكل مباشر وواضح من خلال نصوص القانون، الأمر الذي يجعل من الجريمة واضحة المعالم لدى الموظفين العامين، فيستطيع كل موظف أن يعرف ما له وما عليه من حقوق وواجبات.

ثانياً: لم يتطرق النظام الأردني بشكل واضح إلى تعريف محدد للاختلاس من خلال نصوص القانون، غير أنه في واقع الأمر حدد أركان الجريمة وحيثياتها المختلفة دون أن يعرف صراحة جريمة الاختلاس، أو معنى الاختلاس نفسه، على خلاف ما رأينا في النظام السعودي، فإنه عرف الاختلاس بنص واضح من خلال مواد القانون، وجعل من تعريفها أساساً ينطلق منه، بالإضافة إلى أن النظام المصري قام أيضاً بتعريف الاختلاس صراحة.

ثالثاً: يدخِل كلا النظامين جرائم أخرى قد تؤدي إلى الاختلاس، مثل التزوير والتبديد وغيرهما، فكل ما يؤدي إلى الاختلاس داخل ضمن تلك الجريمة.

رابعاً: يحاسب كل من النظامين أي شخص مشترك مع المختلس الجاني، فكل من يشاركه الجريمة يعد جزءاً منها، بالإضافة إلى أنه لا عبرة في أن يكون المختلس قد اختلس المال لنفسه أو لغيره، فالمهم في الجريمة أن يكون الجاني واقعاً فيها، بصرف النظر عن حيازته هو للمال العام، أم أنه أخذه من أجل شخص آخر.

خامساً: لقد تضمن كل من النظامين الأردني والسعودي حديثاً صريحاً عن العقوبة التي تقع على الجاني المرتكب لجريمة الاختلاس، غير أن النظام الأردني جعل من مدة السجن لا تقل عن خمس سنوات، وبالتالي فإنه لم يحدد الحد الأعلى من

---

[1]. أوهاب، نزير محمد الطيب. تنمية المال العام وحمايته في الفقه والنظام، رسالة دكتوراه، المعهد العالي للقضاء، ص: 163.

مدة السجن، بالإضافة إلى أن الجاني يكون في أثناء قضائه لتلك المدة مشتغلاً بالأشغال الشاقة، بينما نجد في النظام السعودي أنه حدد الحد الأعلى للسجن، وهو عشر سنوات، ولم يحدد الحد الأدنى، مما يدلنا على أنه يمكن أن يسجن مختلس مدة تقل عن هذه المدة بكثير.

سادساً: إن كلا النظامين جعل بالإضافة إلى عقوبة السجن عقوبة الغرامة على من تقع منه جريمة الاختلاس، غير أن النظام الأردني جعل هذه الغرامة معادلة لما اختلسه الموظف العام، فبقدر ما اختلس تكون الغرامة، في حين أن النظام السعودي جعل تلك الغرامة لا تزيد على مائة ألف ريال، فماذا لو كانت قيمة الاختلاس أكبر من مائة ألف ريال؟ في الواقع كما نرى أن النظام الأردني كان تحديده للغرامة متناسباً مع الجريمة، وليس شيئاً محدداً يمكن معرفته، بل هو مقدر بقدر الجريمة، فلا حد أدنى ولا أكثر للغرامة.

جريمة التخريب:

ومن بين تلك الجرائم التي تقع على المال العام جريمة التخريب، وقد نص قانون العقوبات الأردني في المادة: (443)، حيث تحدثت عن هذه الجريمة، ونصها في ذلك هو: "كل من هدم أو خرب قصداً الأبنية والأنصاب التذكارية، والتماثيل أو غيرها من المنشآت المعدة لمنفعة الجمهور، أو للزينة العامة، أو أي شيء منقول أو غير منقول له قيمته التاريخية، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات، وبالغرامة من خمسة دنانير إلى خمسين ديناراً"[1].

تتمثل عناصر المال العام محل الحماية في الأبنية والأنصاب التذكارية، والتماثيل أو الإنشاءات المعدة لمنفعة الجمهور أو للزينة العامة أو أي شيء منقول أو غير منقول له قيمة تاريخية.

ويشترط في هذه العناصر لغايات تطبيق النص أن تكون معدة لمنفعة المواطنين، وبذلك فإن المشرع الأردني في هذا النص يتبنى فكرة أو شرط (الإعداد الخاص) للمال ليتناسب مع أهداف المرفق أو لجعله صالحاً لتحقيق الخدمات العامة

---

[1]. قانون العقوبات الأردني، المادة رقم: 443.

لجمهور المواطنين، وقد تبنى مجلس الدولة الفرنسي هذه الفكرة وطبقها في العديـد من القضايا[1].

وبالاستناد إلى شرط الإعداد الخاص يمكن القول بأن الاعتداء بالتخريب على إحدى الحدائق العامة التي سبق للإدارة أن نسقت أزهارهـا، وشـذّبت أشـجارها، ومهدت طرقها لغايات الزينة العامة، لكي تكون متنفساً لجمهور المـواطنين يكـون واقعاً تحت نطاق تطبيق المادة (443) عقوبات، أما إذا كان التخريب قد وقع علـى إحدى الغابات البكر التي لم تمتد إليها يد الإنسان بالتنظيم أو التعديل، فإنه لا يندرج تحت هذا النص، وإن كان يندرج تحت نص مادة أخرى أو تشريع آخر[2].

أما الركن المادي لهذه الجريمة فيتمثل في قيام الفاعـل بأعمـال الهـدم أو التخريب سواء أكان ذلك من خلال إتلاف المال محل الحماية بـشكل عـشوائي، أو إتلاف جزء منه معين بذاته، ربما يعطل انتفاع الجمهور به، وسـواء أكـان ذلـك التخريب باستعمال وسائل معدنية، أو باستعمال النار مثلاً، أو غير ذلك من وسـائل الهدم أو التخريب.

وتعد هذه الجريمة من الجرائم القصدية، فلا بد أن يكون الهدم أو التخريب قد حصل بإرادة الفاعل الذي يجب أن يكون قد أراد الفعل، وأراد النتيجة معـاً، وهـذه الجريمة من نوع الجنحة، وعقوبتها الحبس من ثلاثة أشهر، إلـى ثـلاث سـنوات، وبالغرامة من خمسة دنانير إلى خمسين ديناراً.

فيما سبق بينا جريمة التخريب أو الهدم التي تقع على المال العام مـن قبـل الأشخاص، وبينا موقف المشرع منها من خلال نص قانون العقوبات الأردني، وفيما يلي نبين موقف النظام السعودي من جريمة التخريب.

فالمملكة العربية السعودية تسير وفق الشريعة الإسلامية فـي تقريـر هـذه العقوبات، وهي العقوبات التعزيرية، فقد أصدرت هيئة كبار العلماء فـي دورتهـا الثانية والثلاثين المنعقدة في الطائف من 8 ـ 1 ـ 1409هـ ـ إلـى 12 ـ 1 ـ 1409هـ حكمها بالإجماع على كل من ثبت شرعاً أنه قـام بعمـل مـن أعمـال

---

1. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 83.

2. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 83.

التخريب والإفساد في الأرض التي تزعزع الأمن بالاعتداء على الأنفس والممتلكات الخاصة أو العامة، كنسف المساكن أو المساجد أو المدارس أو المستشفيات والمصانع والجسور، ومخازن الأسلحة والميناء، والمواد العامة لبيت المال، كأنابيب البترول والطائرات، أو خطفها، ونحو ذلك بالقتل والإفساد في الأرض، يقضي إهدار دم المفسد؛ لأن خطر وضرر من يقومون بالأعمال التخريبية أشد من خطر وضرر قطاع الطريق، وفي نهاية القرار شدد المجلس على استكمال الإجراءات الثبوتية من جهة المحاكم والتمييز ومجلس القضاء الأعلى قبل إيقاع العقوبة براءة للذمة، واحتياطاً للأنفس[1].

وينقسم التخريب للأموال العامة في النظام السعودي إلى قسمين هما:

الأول: في حالة التخريب الجسيم:

يعاقب الجاني في مثل هذه الحالة بالأشغال الشاقة المؤقتة، أو المؤبدة، إذا ترتب على الجريمة إلحاق ضرر جسيم بمركز البلاد الاقتصادي، أو بمصلحة قومية لها، أو إذا ارتكب الجريمة في زمن حرب.

ثانياً: حالة التخريب اليسير:

يعاقب في هذه الحالة بالسجن لمدة لا تزيد على خمس سنوات، وترتفع العقوبة إلى الأشغال الشاقة المؤبدة إذا وقعت الجريمة في زمن هياج أو فتنة بقصد إحداث الرعب بين الناس، وإشاعة الفوضى، وتكون العقوبة في كل الحالات الإعدام إذا نجم عن الجريمة موت شخص كان موجوداً في تلك الأماكن، ويحكم على الجاني في جميع الأحوال دفع قيمة الأشياء التي خربها[2].

وبعد أن بينا نصوص المواد القانونية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية، والمملكة العربية السعودية والتي تناقش جريمة التخريب أو الهدم للأموال العامة، فإننا نسجل بعض الملحوظات كما يلي:

---

[1]. الدورة الثانية والثلاثون والمنعقدة في الطائف، من 8 ـ 1 ـ 1409 إلى 12 ـ 1 ـ 1409هـ.

[2]. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة تطبيقية، ص: 97، وقانون العقوبات المصري، المادة رقم: 166.

أولاً: كلا النظامين الأردني والسعودي نص صراحة على أن التخريب في الأموال العامة يعد جريمة يعاقب عليها القانون، وبالتالي فلا بد للمواطنين وعامة الناس أن يعلموا هذه الجريمة، ومن يقع منه التخريب يعد متعمداً له، وقاصداً للتخريب والهدم.

ثانياً: اعتبر كل من النظامين الأردني والسعودي التخريب الجزئي بمنزلة التخريب الكلي، فالمبنى أو المكان الذي خُرب جزء منه كأنه خُرب كله، وبالتالي فإن العقوبة شاملة للمبنى كاملاً، أو للشيء المخرب كاملاً.

ثالثاً: في النظام السعودي تعد عقوبة التخريب أو الهدم أشد منها في النظام الأردني، حيث يعاقب الأخير كما رأينا بنص المادة (443) بالسجن والغرامة، في حين أن النظام السعودي قد تصل العقوبة في بعض الأحيان إلى السجن المؤبد، أو حتى الإعدام، غير أننا نظن أن النظام الأردني يتعامل مع جريمة التخريب بالضرر الذي تحدثه، فإذا كان كبيراً وترتب عليه مثلاً الرعب، أو موت شخص، أو غير ذلك من النتائج فإن الجاني يعاقب على هذه النتائج أيضاً، أما النظام السعودي فقد فصل الحديث في هذه الأمور كما رأينا.

رابعاً: نص النظام السعودي على عقوبة التخريب الواقعة على الأموال العامة والأموال الخاصة على حد سواء، في حين أن النظام الأردني نص على عقوبة التخريب أو الهدم الواقعة على الأموال العامة فحسب، وهذا يجعل من العقوبة مشتركة في النظام السعودي.

خامساً: جعل النظام الأردني الغرامة محددة بنقطة بداية ونقطة نهاية، فهي تبدأ من خمسة دنانير، وتنتهي بخمسين ديناراً، في حين أن النظام السعودي جعل الغرامة المادية مساوية لقيمة ما تم تخريبه من قبل الجاني.

سادساً: جعل النظام السعودي للتخريب شقين، شق تخريب يسير، وتخريب كبير أو شديد، فلكل من هذين النوعين من التخريب عقوبته الخاصة به، إذ إنه من الأولى أن يتم تقسيم التخريب إلى هذين القسمين المشار إليهما، فليس من المعقول أن تكون العقوبة متساوية في جميع حالات التخريب، ومن العدل أن يعاقب المخرب وفقاً لحجم تخريبه.

سابعاً: لقد نبع حكم جريمة التخريب في النظام السعودي من خلال الشريعة الإسلامية، والتي تجعل من جريمة التخريب جريمة تعزيرية، أي أن الحاكم المسلم يعاقب عليها وفقاً للعقوبة التي يراها مناسبة، بما يتناسب مع حجم الجريمة وتأثيرها في المصلحة العامة والخاصة، أي أنه لا نص مباشر من القرآن الكريم أو السنة النبوية على جريمة التخريب والعقوبة التي يجب أن توقع على الجاني في مثل هذه الجريمة، بل الحكم فيها للحاكم المسلم.

وأخيراً نرى أن كلاً من النظامين الأردني والسعودي قد تعرض لجريمة التخريب أو الهدم، وبين طبيعتها وجرميتها، وجعل لها عقوبة مخصصة بنص القانون، إضافة إلى أنهما تعرضا لحدود عقوبة تلك الجريمة، سواء السجن منها أو الغرامة والتي تقع على الجاني.

جريمة الحرق عمداً:

وتدخل جريمة الحرق عمداً في النظام الأردني في جريمة التخريب، حيث إن الركن المادي لجريمة التخريب يتمثل في قيام أحد الأشخاص بالاعتداء على أي من الأماكن العامة أو الأموال العامة، سواء أكان هذا الاعتداء باستخدام معدات معدنية، أو باستعمال النار مثلاً، ففي جميع الحالات يعد ذلك تخريباً[1].

وبالتالي فإن جريمة الحرق عمداً تدخل في إطار جريمة التخريب في النظام الأردني، ومن هنا فإن هذه الجريمة في عقوبتها تخضع لنص المادة (443) عقوبات، بالسجن لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر، ولا تزيد على ثلاث سنوات، وبالغرامة من خمسة دنانير إلى خمسين ديناراً.

أما جريمة الحرق عمداً في النظام السعودي فهي تعد جزءاً من جرائم التخريب، ولقد أفرد لها القانون عقوبة خاصة بها، كما أنها تعد فضيعة لما تحدثه من ضرر كبير، إذ لا يمكن التحكم بسير النيران إذا ما اشتعلت في مكان ما، وبالتالي فإن الجاني لا يمكنه أن يحصر ضرر هذه النار على مكان معين بذاته، بل إن النار تنتقل وفقاً لسيرها وانتشارها، كما يعد من جريمة الحرق عمداً ما كان من تفجيرات؛

[1]. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 83.

لأنها تحدث انفجاراً قاتلاً، بالإضافة إلى اشتعال النار في مكان التفجير، فهـذا أشـد فضاعة من إشعال النار من قبل شخص ما دون تفجير(1).

وفي النظام السعودي العقوبة تعزيرية - أي ترجع إلى القاضـي أو الحـاكم المسلم - وعقوبة من فعل هذا الأمر القتل، لدلالة آية الحرابة عليها، وذلك في قوله تعالى: "إِنما جزاء الذِين يحارِبون الله ورسوله ويسعون فِي الْأَرضِ فَسادا أَن يقَتلُوا أَو يصلبوا أَو تُقَطع أَيدِيهم وأَرجلُهم مِن خِلَافٍ أَو ينْفَوا مِن الْأَرضِ ذَلِك لَهم خِزي فِي الدنْيا ولَهم فِي الْآخِرةِ عذَاب عظِيم"(2).

وقررت هيئة كبار العلماء الحكم بقتل من سعى في إفساد الأمـوال العامـة وإتلافها وإهلاكها عن طريق الحرق وغيره، وهذه العقوبة متناسبة مع عظـم هـذه الجريمة وفداحتها؛ لأننا نعلم أن العقوبة في الفقه الإسلامي من مقاصـدها الزجـر والردع لمن يقوم بمثل هذه الأعمال الخطيرة.

وفي القانون فإن عقوبة هذه الجريمة الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة حسب جسامة الجريمة، فإذا ترتب على الجريمة إلحـاق ضـرر جـسيم بمركـز الـبلاد الاقتصادي، أو مصلحة قومية لها، أو كانت في زمن حرب، ،يحكم على الجاني في جميع الأحوال بدفع الأشياء التي أحرقها، كما نـصت المـادة (252) مـن قـانون العقوبات المصري(3).

وبعد أن عرضنا لجريمة الحرق عمداً فـي كـل مـن النظـامين الأردنـي والسعودي نسجل بعض الملحوظات وهي على النحو الآتي:

أولاً: لقد عد كل من النظامين الأردني والسعودي جريمة الحـرق عمـداً للأمـوال العامة جزءاً من جريمة التخريب، غير أن النظام السعودي أفـرد لهـا حـديثاً خاصاً، في حين أن النظام الأردني كان حديثه عنها ضمن حديثه عـن جريمـة

---

1. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة تطبيقيـة، ص: 100.

2. سورة المائدة، آية: 33.

3. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة تطبيقيـة، ص: 101.

التخريب، ولقد خضعت هذه الجريمة في النظام الأردني للمادة (443) من قانون العقوبات، أما النظام السعودي فقد جعلها جريمة تعزيرية تعود لتقدير الحاكم أو القاضي المسلم، وبالتالي فإن عقوبة جريمة الحرق في النظام السعودي قد تصل إلى الإعدام.

ثانياً: إن عقوبة الحرق عمداً في النظام السعودي مستمدة من الـشريعة الإسـلامية، والتي تجعل من الحرق خاضعاً لجريمة الحرابة في الإسـلام، وبالتـالي فـإن مرتكبها قد يعاقب بالقتل أو الصلب، أو قطع الأيدي والأرجل، أو النفـي مـن الدولة الإسلامية، ومن هنا انطلق النظام السعودي في عقوبته لهذه الجريمة.

ثالثاً: تعد العقوبة المنصوص عليها وفق النظامين لجريمة الحرق عمداً في النظـام السعودي أشد منها في النظام الأردني، إذ إننا أشرنا من قبل إلى أن هذه الجريمة تدخل في إطار جريمة التخريب، وبالتالي فإنها تخضع لنص المادة رقم (443) من قانون العقوبات الأردني.

وأخيراً فكما نرى فإن كلاً من النظامين الأردني والسعودي عد الحرق عمداً جريمة يعاقب عليها فاعلها وفقاً لأحكام القانون في كل من الدولتين، وبالإضافة إلى أن هذه الجريمة تأخذ في عمومها صورة التخريب، وهو أيضاً جريمة يعاقب عليها القانون، وكل من النظامين عد هذه الجريمة جريمة قصدية، أي أن الفاعل والجـاني لا بد أن يقصد إلى عمل الحرق للمال العام، ولا يدخل فيها الخطأ أو عدم القـصد، وذلك بناء على نصوص القانون.

جريمة الإضرار عمداً بالأموال ومصالح الدولة:

وهذه جريمة واسعة، يدخل في إطارها عدد من التصرفات الجرميـة التـي يعاقب عليها القانون، حيث نصت المادة (175) من قانون العقوبات الأردني على ما يلي: "من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة، أو غير منقولـة، لحـساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأعمال، أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما بجر مغنم ذاتي، أو مراعاة لفريق، أو أضراراً بالفريق الآخر،

أو إضراراً بالإدارة العامة، عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة، وبغرامة تعـادل قيمـة الضرر الناجم"[1].

والفرق بين ما تذكره المادة السابقة من جريمة، وما يتعلق بجريمة الاختلاس، أن هذه الجريمة قد تقع من الموظف العام، أو من غيـره، فـي حـين أن جريمـة الاختلاس تقع من الموظف العام نفسه، بالإضافة إلى أن هذه الجريمـة تقـع علـى الأموال العامة والخاصة، المنقولة وغير المنقولة، والمملوكة للدولة، فـي حـين أن جريمة الاختلاس تقع على الأموال العامة المملوكة للدولة.

ولقد تحدثت لنا المادة السابقة عن أكثر من جريمة، من بينها جريمة الغش في الأموال العامة، أو تقديم تسهيلات لأشخاص معينين، أو الإضـرار بفريـق معـين لصالح فريق آخر، وبالتالي فإننا يمكن أن نجمع هذه الجرائم التي نصت عليها المادة بجريمة الإضرار بالأموال العامة بشكل عام، كي تكون هذه الجريمة مـسماة باسـم نستطيع أن نتحدث عنها من خلاله.

والموظف العام هو مشرف على تنظيم واستثمار الأموال العامة بمـا يعـود على الأمة بالخير والنفع، وإذا حصل ضرر في هذه الأموال، فإن هذا الضرر يعود على الأمة بأكملها، وقد يأتي الموظف العام بأضرار مختلفة للمال العام، من مثل أن يقوم بإعطاء تسهيلات معينة لأناس معينين، أو أن يقوم بتوقيع صفقات لا تعود على البلاد بالخير والنفع، وإنما تعود عليها بالضرر والخسارة، وبالتالي فإن هذا الموظف مؤتمن على تلك الأموال العامة، ولا بد له من أن يحميها بكل ما لديه من قدرات[2].

وبالنسبة لجريمة الإضرار بالمال العام في النظام السعودي فلقد حدد القـانون الضرر "بكل فعل يؤدي إلى إلحاق الضرر إيجاباً أو سـلباً بـالأموال والمـصالح المعهودة إلى الموظف"[3]، ويمكن ضبطه بأنه "التعدي على الأموال العامة، أو إلحاق

---

1. قانون العقوبات الأردني، مادة رقم: 175.

2. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة تطبيقيـة، ص: 90.

3. رضوان، مصطفى. جرائم الأموال العامة، عالم الكتب، القاهرة - مصر، 1970م، الطبعـة الثانية، ص: 164.

خسائر أو تفويت مكاسب على المصالح العامة، متى كان ذلك عن طريـق الغـش والخيانة، والنصب ونحوه"[1].

والنظام السعودي يعاقب على هذه الجريمـة بـالعزل مـن الوظيفـة لعـدم الصلاحية؛ لأنه خائن ، وغاش للأمة، ويغرم ما أتلف من الأموال العامة بـسبب تصرفه، ويعزر من قبل القاضي أو الحاكم حسب جريمته[2].

أما العقوبة المقررة في القوانين الوضعية فقد اختلفت بين الحكم على الموظف بالأشغال الشاقة المؤقتة، والعزل[3].

ومعاقبته بالسجن، وبالغرامة المالية التي تعادل الضرر الذي أحدثه في المال العام[4]، وتخفف العقوبة عند الجميع إذا كان الضرر غير جسيم[5].

يظهر لنا من خلال نصوص القوانين المختلفـة أن العقوبـة التـي تلحـق بالموظف العام الذي اقترف جريمة تتعلق بالإضرار بالأموال العامة تتمثل بما يلي:

1 . الأشغال الشاقة المؤقتة.

2 . العزل.

3 . السجن.

4 . الغرامة المالية التي تعادل الضرر.

ومن خلال اطلاعنا فيما سبق على ما ينصه النظام الأردني والنظام السعودي فيما يتعلق بهذه الجريمة فإننا نسجل بعض الملحوظات الآتية:

أولاً: إن كلا النظامين نص على مثل هذه الجريمة، سواء أكان نصه عليها منفـرداً بذاتها أم من خلال حديثه عن جرائم أخرى، وكلا النظامين جعل منها جريمـة يعاقب عليها القانون.

---

1. أبو زيد. استعمال الجمهور للمال العام، ص: 118.
2. أوهاب. تنمية المال العام وحمايته في الفقه والنظام، ص: 93.
3. قانون العقوبات المصري، المادة: 116 مكرر.
4. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، ص: 91.
5. الشاذلي. جرائم التعزير المنظمة في المملكة العربية السعودية، ص: 276 ـ 277.

ثانياً: في كل من النظامين يبدو لنا أن جريمة الإضرار بالمال العام إطاراً كبيراً تدخل فيه جرائم أو سلوكات مختلفة من قبل الموظف العام، مثل الغش، أو التزوير، أو تقديم تسهيلات لفريق ضد آخر، وسواء أكانت هذه الجرائم تقوم على أساس السلب أو الجلب، فما يحدث ضرراً في المال العام يعد جريمة ويعاقب عليها القانون.

ثالثاً: يظهر لنا أن النظام السعودي اتخذ من العزل عقوبة مخصصة لهذه الجريمة، والغرامة التي يحددها القاضي أو الحاكم على أساس الضرر الذي أحدثته الجريمة؛ إذ إن هذه الجريمة من الجرائم التعزيرية التي يعود تقدير عقوبتها للقاضي أو الحاكم، في حين أن نص القانون الأردني جعل العقوبة متمثلة بالسجن المؤقت، وبالغرامة بقيمة تعادل الضرر الحاصل من قبل الموظف.

رابعاً: كان حديث النظام السعودي فيما يتعلق بهذه الجريمة منصباً على الجريمة الواقعة من الموظف العام ضد المال العام، أما حديث المشرع الأردني فقد كان شاملاً للمال العام والمال الخاص للدولة، سواء أكان هذا المال منقولاً أم غير منقول، وسواء أكان الجاني موظفاً عاماً أم غير موظف، وبالتالي فإن هذه الجريمة تنطبق على نواحي مختلفة، الأمر الذي لم نجده في النظام السعودي.

وأخيراً نرى أن الإضرار بالأموال العامة جريمة يعاقب عليها القانون سواء أكان ذلك في النظام الأردني أم في النظام السعودي، بصرف النظر عن العقوبة التي خصصها كل نظام منها، فكل من هذين النظامين يرى أن عقوبته رادعة للجاني.

الجهات المختصة بإصدار القرارات التي تحمي المال العام:

ولكي تتم حماية المال العام بالشكل الصحيح حتى يؤدي دوره المرتبط به من خلال استعمال الجمهور له مباشرة، والانتفاع به من قِبل الجماعة، واستغلاله من قبل الدولة من أجل تحقيق مصالح الأمة، فلا بد من أن تكون هناك جهات تختص بإصدار قرارات تحمي هذا المال العام، كما أنها تقوم بإجراءات التحقيق والمحاكمة لمرتكبي جرائم المال العام، حتى توقع عليهم العقاب اللازم.

وفي المملكة الأردنية الهاشمية نجد أن المشرع الأردني قد أورد جرائم المال العام وفصل الحديث عنها من خلال نصوص مواد قانون العقوبات الأردني في

المواد التي أوضحناها في حديثنا عن جرائم المال العام، في حين أن النظام السعودي قد استمد تشريعاته المتعلقة بجرائم المال العام من التشريع الإسلامي في أغلبها، وقد أُوكِل أمر العقوبة للقاضي أو الحاكم؛ إذ إن مثل هذه الجرائم في الشريعة الإسلامية والنظام السعودي تدخل في إطار جرائم التعزير، أي أن القاضي أو الحاكم هو الذي يقدر حجم الضرر المتحصل من الجريمة، وبالتالي يقدر العقوبة الرادعة المناسـبة لتلك الجريمة.

ومن الأمثلة التي تدل على أن النظام السعودي يأخذ بالتعزير كأسـلوب فـي إيقاع العقوبة على مرتكب الجريمة ضد الأموال العامة ما كان من إيقـاع عقوبـة العزل على الموظف العام الذي ارتكب جريمة الإضرار عمداً بالمصلحة العامة، أو الأموال العامة، فإن النظام السعودي يوقع عليه عقوبة العزل مـن الوظيفـة لعـدم صلاحيته؛ لأنه خائن ، وغاش للأمة، ويغرم ما أتلف من الأموال العامـة بـسبب تصرفه، ويعزر من قبل القاضي أو الحاكم حسب جريمته[1].

ومن بين الجهات التي تصدر الأحكام والعقوبات المتعلقة بجرائم المال العـام في المملكة العربية السعودية هيئة كبار العلماء، إذ نجد أنهم يضعون القرارات التي تتعلق بالحكم على جرائم المال العام، مثل التخريب في المال العام، فقـد أصـدرت هيئة كبار العلماء في دورتها الثانية والثلاثين المنعقدة في الطـائف مـن 8 ـ 1 ـ 1409هـ إلى 12 ـ 1 ـ 1409هـ حكمها بالإجماع على كل من ثبت شرعاً أنه قام بعمل من أعمال التخريب والإفساد في الأرض التي تزعزع الأمـن بالاعتـداء على الأنفس والممتلكات الخاصة أو العامة، كنسف المساكن أو المساجد أو المدارس أو المستشفيات والمصانع والجسور، ومخازن الأسلحة والميناء، والمواد العامة لبيت المال، كأنابيب البترول والطائرات، أو خطفها، ونحو ذلك بالقتـل والإفـساد فـي الأرض، يقضي إهدار دم المفسد؛ لأن خطر وضرر من يقومون بالأعمال التخريبية أشد من خطر وضرر قطاع الطريق، وفي نهاية القرار شدد المجلس على استكمال

---

[1]. أوهاب. تنمية المال العام وحمايته في الفقه والنظام، ص: 93.

الإجراءات الثبوتية من جهة المحاكم والتمييز ومجلس القضاء الأعلى قبل إيقاع العقوبة براءة للذمة، واحتياطاً للأنفس[1].

وبموجب قانون الجرائم الاقتصادية رقم: 11، لسنة 1993م، فإن هناك إجراءات خاصة في التحقيق والمحاكمة بشأن الجرائم الاقتصادية وهي على النحو الآتي:

1 . تعتبر محكمة البداية هي المحكمة المختصة للنظر في الجرائم الاقتصادية وفقاً للصلاحيات والإجراءات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

2 . على المدعي العام أن يصدر قرار الظن في أي قضية خلال مدة سبعة أيام من تاريخ إقفال التحقيق فيها، وأن يودعها لدى المحكمة أو النائب العام حسب مقتضى الحال خلال ثلاثة أيام من تاريخ إصدار قرار الظن.

3 . يصدر النائب العام قرار الاتهام في القضية ويعيدها إلى المدعي العام خلال مدة سبعة أيام من تاريخ إيداعها لديه، وعلى المدعي العام إحالتها إلى المحكمة بلائحة الاتهام خلال مدة ثلاثة أيام من تاريخ إعادتها لديه.

ثانياً: من حيث المحاكمة:

1 . تباشر المحكمة النظر في القضية خلال مدة عشرة أيام من تاريخ ورودها إليها، ولا يجوز تأجيل المحاكمة لأكثر من ثلاثة أيام إلا عند الضرورة، وللمحكمة أن تعقد جلساتها خارج أوقات الدوام الرسمي.

2 . تصدر المحكمة قرارها في القضية خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ ختام المحاكمة فيها، ولها تأجيل إصدار القرار لمرة واحدة فقط، ولمدة لا تزيد على عشرة أيام.

وبناء على ما سبق يتبين لنا أن محاكم البداية هي التي تأخذ صلاحية إصدار الأحكام الأولى للمحاكمات المتعلقة بجرائم الأموال العامة، أو الجرائم الاقتصادية، كما أن هيئة القضاء والمحاكم في السعودية هي المسؤولة عن إصدار القرارات

---

[1]. الدورة الثانية والثلاثون والمنعقدة في الطائف، من 8 ـ 1 ـ 1409 إلى 12 ـ 1 ـ 1409هـ.

التعزيرية المتعلقة بجرائم المال العام، وتكون أيضاً هـي المـسؤولة عـن إيقـاع العقوبات على الجاني في مثل هذه الجرائم.

3.2 الحماية الجنائية للمال العام:

يحمي القانون الجنائي - العقوبات - حقوقاً كثيرة التي وردت فـي أفـرع القوانين الأخرى، فغالباً ما نجد قانون العقوبات هو الذي يحدد الجزاءات التي تخالف التشريعات المختلفة، والتي جاءت في تلك القوانين، بالإضافة إلى العقوبـات التـي يقررها ذلك القانون ابتداء، كذلك يبين القانون الجنـائي الإجـراءات الجنائيـة، أو الخطوات التي يجب إتباعها في مرحلتي التحقيق والمحاكمة، ولما كان هذا وذاك من سلطة القانون المشار إليه، وحيث إن جرائم المال العام من الجرائم الخطـرة التـي تهدد اقتصاديات المجتمع[1]، فكان لا بد أن يتصدى ذلك القانون لتلك الطائفـة مـن الجرائم لقواعد قانونية تتضمن عقوبات جنائية سالبة للحرية، رادعة لحماية السلامة المادية لهذه الأموال، وضمان عدم المساس الضار بها[2].

كذلك فإن قانون الإجراءات الجنائية تضمن نصوصاً تخـرج عـن القواعـد العامة المألوفة بخصوص تقادم الدعاوى والعقوبة بالنسبة لجرائم المال العام[3].

والعقوبات الجنائية تقع بالنسبة للأموال الخاصة بناء على قـصدية الاعتـداء عليها، وهذا بخلاف الحال بالنسبة للأموال العامة، فكل اعتداء عليها حتى ولو كـان

---

1. لطفي، سهير. التنمية الاجتماعية وجرائم المال العام، دار النهـضة العربيـة، 1978م، ص: 371.

2. عفيفي، مصطفى محمود. المال العام في القانون الإداري، مجلة الرقابـة الـشاملة، الجهـاز المركزي للمحاسبات، الإدارة المركزية للبحوث والتدريب، العـدد: 131، سـنة: 1997م، ص: 18.

3. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 83.

من غير عمد، يستوجب توقيع العقوبات الجنائية على المعتدي ولا يعفى من ذلك إلا في حالة القوة القاهرة، كما يحقق للإدارة إزالة الاعتداء إدارياً[1].

وحيث إنه من المتصور وقوع الجريمة - جريمة المال العام - من قبل الأفراد أو آحاد الناس، كما تقع كذلك من الموظفين العموميين ومن في حكمهم، فلم يكتفِ المشرع بالتوسع فقط في قاعدة جرائم المال العام، وتقرير عقوبات رادعة لها من قبل الموظفين العموميين ومن في حكمهم فقط، بل فرض عقوبات لكافة أنواع الاعتداءات التي يمكن أن تقع على المال العام من جانب الأفراد[2].

1.3.2 مظاهر الحماية الجنائية للمال العام في القانون الأردني:

وفيما يلي نتحدث عن الحماية الجنائية للمال العام في القانون الأردني، والذي يتمثل بالقانون رقم: 16، لسنة: 1960م، حيث ينقسم هذا المطلب إلى مسألتين هما: مفهوم المال العام في قانون العقوبات الأردني لسنة 1960م، والحماية الجنائية للمال العام في القانون المذكور سابقاً.

مفهوم المال العام في قانون العقوبات الأردني رقم: 16 لسنة: 1960م:

لقد كان المشرع الأردني في حديثه عن الأموال العامة ضمن هذا القانون يسير وفق طريقة غير مبرمجة، أو بعبارة أخرى يسير وفق منهج غير واضح، ومن أجلى الصور على هذه الناحية ما كان من حديثه عن المال العام في القانون مدار البحث، إذ إنه لم يعرف المال العام، بل إنه لم يستعمل هذا المصطلح بتاتاً، فتارة يستعمل عبارة الطرق العامة، أو المحلات العامة، وتارة أخرى يستعمل عبارة "أملاك الدولة"، في حين أنه عرف الموظف العام في المادة (169) من هذا القانون، وبما يتلاءم مع أغراضه، ومن المعروف أن كلاً من الموظف العام والمال العام في فقه القانون الإداري يعدان وسيلتا الإدارة في تحقيق غاياتها ومقاصدها، وبالتالي كان الأولى بالمشرع أن ينسجم مع القانون الإداري، ويسايره في ذلك بأن يعرف المال

---

[1]. مرسي، صلاح الدين. مذكرات عن الأموال العامة والحماية الجنائية والمدنية المقررة لها، الإدارة المركزية للبحوث والتدريب، الجهاز المركزي للمحاسبات، 1999م، ص: 6.

[2]. قطب. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ص: 84.

العام ويحدد أفعال الاعتداء المجرمة الواقعة عليه بشكل قاطع وفي باب مستقل، تماماً كما فعل بشأن الوظيفة العامة بدلاً من بعثرة النصوص المتعلقة به في مواضع عدة في القانون وتحت عناوين مختلفة، الأمر الذي يزيد العبء الملقى على عاتق الباحث الذي يحاول أن يحدد أهم ملامح الحماية الجزائية للمال العام، ومدى كفايتها في ظل هذا القانون[1].

إذن فكما ذكرنا سابقاً فإن هذا القانون لم يذكر تعريفاً محدداً واضحاً للمال العام وفق نصه، وبناء عليه فإننا لا يمكن أن نضع تعريفاً معيناً مستنداً إلى نص القانون رقم 16 لسنة 1960م.

مظاهر الحماية القانونية للمال العام في قانون العقوبات الأردني رقم: 16 لسنة: 1960م:

سيجتهد الباحث في محاولة منه لحصر أفعال الاعتداء المجرمة الواقعة على الأموال العامة في ظل القانون رقم 16، لسنة 1960م، وذلك بتقسيم هذه الأفعال بالنظر إلى صفة مرتكب الفعل إلى أقسام ثلاثة، هي:

1 . جرائم المتعهدين.

2 . الجرائم المرتكبة من الموظف العام.

3 . الجرائم المرتكبة من عامة الناس.

جرائم المتعهدين:

لقد نص القانون على الجرائم المتعلقة بالمتعهدين خاصة في زمن الحرب، ونص أيضاً على العقوبة التي توقع على المتعهد الذي ارتكب جريمة من هذه الجرائم، حيث تنص المادة رقم: 133 على:

1 . من لم ينفذ في زمن الحرب أو عند توقع نشوبها جميع الموجبات التي يفرضها عليه عقد تعهد أو استصناع أو تقديم خدمات تتعلق بالدفاع الوطني ومصالح الدولة العامة، أو تموين الأهلين فيها؛ يعاقب بالاعتقال المؤقت، وبغرامة تتراوح من خمسين ديناراً، إلى مائتي دينار.

---

[1]. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 65.

2 . إذا كان عدم التنفيذ ناجماً عن خطأ غير مقصود عوقب الفاعل بالحبس، فـضلاً عن الغرامة المعينة في الفقرة السابقة.

3 . يخفض نصف العقوبات المنصوص عليها في هذه المادة إذا كان التنفيذ قد تأخر فقط.

4 . تفرض هذه العقوبات بفوارقها السابقة على أي شخص آخر كان سبباً في عـدم تنفيذ العقد أو في تأخير تنفيذه[1].

نرى من خلال المادة السابقة بفقراتها الأربع أن المشرع الأردني قصر هـذه العقوبات المترتبة على المتعهدين في حالة الحرب أو في حالة قرب نشوبها، بمعنى أن المتعهدين لا تقع عليهم هذه العقوبات في حالة السلم، والسبب في ذلك المـصلحة العامة التي تقتضيها حالة الحرب إذا ما نظرنا إليها على أساس أنها حالـة طارئـة استثنائية، بالإضافة إلى أن الضرر الواقع على المال العام في حالة أن تقع الجريمة في زمن الحرب، أكبر من الضرر الواقع على المال العام أو الدولة في زمن السلم؛ لذلك كان تخصيص حالة الحرب بهذه العقوبات المترتبة على المتعهدين.

أما المادة 134 من القانون نفسه فتنص على "كل غش يقترف في الأحـوال نفسها بشأن العقود المشار إليها في المادة السابقة يعاقب عليـه بالأشـغال الـشاقة المؤقتة، وبغرامة تتراوح من مائة دينار حتى مائتي دينار أردني".

ومن خلال نص المادة السابقة يتبين لنا أركان الجريمة المنصوص عليها، وهي:

1 . أن يكون الفاعل ملتزماً بتنفيذ أحد العقود المذكورة بالمادة وهي عقـد تعهـد أو استصناع أو تقديم خدمات، ويندرج تحت هذه العقود عقود المقاولة أو النقـل أو التوريد، أو عقود الالتزام أو الأشغال العامة، ويشترط في عقود تقديم الخـدمات أن تكون الخدمات المتعاقد عليها تتعلق بالدفاع الوطني، ومصالح الدولة العامة، وهو أمر متروك لتقدير محكمة الموضوع، ومثال ذلـك العقـود التـي يكـون موضوعها تقديم أجهزة ومعدات للقوات المسلحة، أو توريد مواد تموينية لها، أو إنشاء مطارات في مناطق معينة مثلاً.

---

[1]. قانون رقم: 16، لسنة: 1960م، مادة رقم: 133.

2 . الركن المادي للجريمة: والمتمثل بالإخلال بتنفيذ العقد أو الغش بتنفيذه، وقد يكون الإخلال بالتنفيذ كلياً أو جزئياً، كما قد يكون على صورة التأخر في التنفيذ، ولم يشترط المشرع أن يترتب ضرر ما نتيجة إخلال المتعاقد بالتنفيذ وإن كان حدوث الضرر أمراً متوقعاً نتيجة ذلك الإخلال في ظل الظروف السائدة المشار إليها في المادة.

أما الغش فقد يكون في الكمية، ومثال ذلك أن يحضر مورد المواشي عدداً من الماشية أقل من العدد المتعاقد عليه، ويوهم بأنها على هذا العدد، بأن يعيد عرض بعض منها على المكاف بتسلمها لحساب الجهة المتعاقد معها، في حين أنه سبق أن مر هذا البعض أمام هذا الأخير[1].

كما قد يكون الغش بنوعية المادة المطلوبة، وليس الأمر فقط مقصوراً على العدد والشكل العام، فقد يأتي المتعهد ببضاعة لا تتصف بالمواصفات المطلوبة منه، كأن يأتي بمواد غذائية غير محتوية على العناصر المتفق عليها، ولا تقع الجريمة إذا حدث حادث ما، أو عائق معين دون تنفيذ شروط ومواصفات الخدمة المتفق عليها، فمثلاً لو تأخر المورد من استيراد مادة معينة نتيجة لعدم وجود السبيل لاستيرادها، وهو تقصير من الدولة، فلا تعد هذه جريمة، أما بالنسبة للغش فلا يتصور أن تقع جريمة غش وفقاً لظروف غير مقصودة، أو ظروف قاهرة، فجريمة الغش تختلف عن التأخير في هذا الشأن[2].

3 . أن يقع الإخلال أو الغش في التنفيذ في زمن الحرب، فإن وقع في زمن السلم فلا جريمة.

4 . وهو الركن المعنوي، أي القصد الجنائي، وهو انصراف الإرادة إلى عدم تنفيذ العقد رغم القدرة على تنفيذه، أو إلى الغش في هذا التنفيذ.

---

[1]. بهنام، رمسيس. شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، منشأة المعارف، الإسكندرية ـ مصر، ص: 65.

[2]. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 68.

ونلحظ من نصوص المادتين: 133، 134 أن هاتين المادتين لم تبينا وبشكل واضح الطرف أو الفريق الآخر في العقد، فهل نستطيع القول أن هذا الفريق يجب أن يكون دائماً الحكومة، أو أحد أشخاص القانون العام؟

فالواقع فإن ذلك ليس شرطاً لإعمال نص المادتين المذكورتين، إذ إن النقطة الجوهرية هنا أن يكون موضوع العقد يتعلق بالدفاع الوطني، ومصالح الدولة العامة، أو تموين المواطنين، وذلك بصرف النظر عن أطرافه.

الجرائم المرتكبة من الموظف العام:

قد يرتكب الموظف العام أثناء ممارسته لواجبات وظيفته عدداً من الأفعال منها ما يخل بواجبات الوظيفة، ومنها ما يقع على المال العام، وبالتالي يمس الاثنين معاً، وبالنظر إلى خطورة مثل هذه الأفعال والنتائج المترتبة عليها فقد تناوله القانون بالتجريم والعقاب في الباب الثالث منه بعنوان "الجرائم التي تقع على الإدارة العامة".

وقبل الدخول في الحديث عن هذه الجرائم فإنه يجدر بنا أن نشير إلى أن مشرع قانون العقوبات الأردني تبنى مفهوماً واسعاً للموظف العام، إذ لم يكتفِ بتعريف القانون الإداري له، فأدخل أشخاصاً لا يدخلون في المفهوم الإداري الدقيق للموظف العام، واعتبرهم موظفين عموميين.

فقد نصت المادة (169) عقوبات على "يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية، أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة، أو في إدارة عامة".

وفيما يلي نورد نصوص القانون التي تحدثت عن الجرائم التي تقع من الموظف العام، مكتفين بذلك بالحديث عن الجرائم بشكل بسيط ومختصر، أي بما يخدم فكرة الدراسة فحسب.

أولاً: جريمة الاختلاس:

وفيما يتعلق بجريمة الاختلاس فقد نصت المادة (174) عقوبات على ما يلي:

1 . أن كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة، أو لأحد الناس عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة، وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

2 . كل من اختلس أموالاً تعود لخزائن أو صناديق البنوك، أو مؤسسات الإقراض المتخصصة، أو الشركات المساهمة العامة، وكان من الأشخاص العاملين فيها (كل من هم في المؤسسة التي يعمل بها) عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة.

3 . إذا وقع الفعل المبين في الفقرتين السابقتين بتزوير الشيكات، أو السندات أو بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو السجلات، أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات أو الأوراق وغيرها من الصكوك، وبصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس، عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات، وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

4 . يعاقب الشريك أو المتدخل تبعياً بالعقوبة ذاتها"[1].

يظهر لنا من نص المادة السابقة حيثيات جريمة الاختلاس، والعقوبة التي تقع على مرتكبها، غير أن المادة السابقة لم تعرف لنا مفهوم الاختلاس بشكل واضح وجلي، بل اكتفت بإيراد الصورة العامة، والأركان المختلفة التي تتكون منها جريمة الاختلاس، تاركة للقضاء والفقه هذه القضية المتعلقة بتوضيح مفهوم الاختلاس.

ثانياً: الجريمة المنصوص عليها في المادة (175) عقوبات:

وتنص المادة (175) من قانون العقوبات الأردني على جريمة تقع من الموظف العام، حيث تنص المادة على ما يلي:

"من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة، أو غير منقولة، لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأعمال، أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما بجر مغنم ذاتي، أو مراعاة لفريق، أو أضراراً بالفريق الآخر،

[1]. قانون العقوبات الأردني، المادة: 174.

أو إضراراً بالإدارة العامة، عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة، وبغرامة تعـادل قيمـة الضرر الناجم"[1].

ثالثاً: إساءة استعمال السلطة:

ولقد نصت عليها المادة رقم (182) من قانون العقوبات الأردني، حيث جاء فيها ما يلي:

1- "كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشـر ليعـوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها، أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي، أو أي أمر صادر من سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين.

2 . إذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفاً عاماً يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة[2].

يهمنا في هذه الجريمة أنها تسري إذا كانت الأموال المستحقة للخزينة علـى شكل ضريبة أو رسم فقط مفروضين بموجب القانون، وبالتـالي فهـي لا تـشمل الغرامات أو العوائد أو الأجور أو الأثمان التي قد تترتب للدولة في ذمة المكلفين[3].

وكما نرى فإن ما يهمنا أيضاً من نص المادة السابقة هي الفقرة الأولى؛ لأن الفقرة الثانية لا تتعلق بالموظفين العاميين، ومن هنا فقد أوضحت المادة صفة الجاني التي تتمثل بأنه موظف غير عمومي، وبالتالي فإن عقوبته كانت أقل منها لو كـان موظفاً عمومياً.

رابعاً: التهاون في واجبات الوظيفة:

نصت المادة رقم (183) من قانون العقوبات الأردني على ما يلي:

1 . كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته، وتنفيذ أوامـر آمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنـانير إلـى خمسين ديناراً، أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر.

---

[1]. قانون العقوبات الأردني، مادة رقم: 175.

[2]. قانون العقوبات الأردني، المادة رقم: 182.

[3]. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 79.

2 . إذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقـب ذلـك الموظـف بالحبس من شهر واحد إلى سنة ضمن قيمة هذا الضرر[1].

ونلحظ من خلال نص المادة السابقة أن الضرر اللاحق جراء التهاون لا يعد جزءاً رئيسياً في الجريمة، وإنما هو حالة أو صورة مشددة للعقوبة التي توقع علـى الموظف العام الذي وقع منه التهاون في وظيفته[2].

كما نلاحظ أن الموظف العام المذكور في الفقرة الأولى من المادة الـسابقة لا يأخذ العقوبتين معاً، فهو لا يغرم ويحبس، وإنما تقع عليه واحدة من هاتين العقوبتين، فإما أن يغرم، أو أن يحبس كما بين نص المادة.

الجرائم التي تقع من عامة الناس:

ولقد تحدث قانون العقوبات الأردني عن الجرائم التي تقع على المال العام من قبل أشخاص لا يكونون ضمن حدود الموظف العام، وإنما هم أشخاص عاديون من عامة الشعب، تقع منهم بعض الجرائم التي تمس الأموال الموضـوعة مـن أجـل المنفعة العامة، وفيما يلي نتحدث عن بعضها.

أولاً: جريمة هدم أو تخريب أملاك الدولة:

تنص المادة (443) على ما يلي:

"كل من هدم أو خرب قصداً الأبنية والأنصاب التذكارية، والتماثيل أو غيرها من المنشآت المعدة لمنفعة الجمهور، أو للزينة العامة، أو أي شيء منقول أو غيـر منقول له قيمته التاريخية، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشـهر إلـى ثـلاث سـنوات، وبالغرامة من خمسة دنانير إلى خمسين ديناراً"[3].

نرى من خلال نص المادة السابقة أن المقصود بهذه الجريمة، والـذي تقـع عليه العقوبة هو شخص عام وليس موظفاً عاماً، وبالتالي فإن هذه الجريمة إذا جرم بها أي شخص من أفراد المجتمع فإنه توقع عليه العقوبة التي نص عليها القانون في المادة السابقة أعلاه.

---

[1]. قانون العقوبات الأردني، المادة رقم: 183.

[2]. الفريحات. الحماية القانونية للمال العام، ص: 79.

[3]. قانون العقوبات الأردني، المادة رقم: 443.

ثانياً: الجرائم المتعلقة بنظام المياه:

ولقد تحدثت نصوص القانون عن حماية المياه التي تدخل في حدود الدولة، أو المياه الإقليمية، وأوجدت لها الحماية الكافية، والعقوبة المناسبة لمن يتعدى على هذه المياه، حيث لم يكتفِ المشرع الأردني بحماية تلك المياه وفقـاً لنـصوص الفـصل السابع من الباب الحادي عشر من قانون العقوبات الأردني، بل تتعداه إلـى قـانون سلطة المياه رقم (18) لسنة 1988م، باعتباره من القوانين الجزائية التكميلية فيمـا يتعلق بالمياه والذي نص بالمادة رقم (25) (أ)، منه على "تعتبر جميع مصادر المياه الموجودة داخل حدود المملكة ملكاً للدولة سواء أكانت تلك المصادر علـى سـطح الأرض أو في باطنها، وفي المياه الإقليمية أو الأنْهر، أو البحار الداخلية، ولا يجوز استعمالها أو نقلها إلا وفقاً لأحكام هذا القانون"[1].

ثالثاً: الاعتداء على الطرق والمحلات العامة:

ولقد ذكرت نصوص قانون العقوبات الأردني تفصيلاً للجرائم والاعتـداءات التي تقع على الطرق والمحلات العامة، ولقد وردت صور هذه الاعتداءات في الباب الثاني عشر من قانون العقوبات الأردني المتعلق بالمخالفات وهـي أقـل الجـرائم خطورة، والعقوبات المترتبة عليها من قبيل العقوبات التكديرية، وهي الحـبس مـن مدة تتراوح ما بين أربع وعشرين ساعة، إلى أسبوع، أو بالغرامة بنصف دينار حتى خمسة دنانير.

ومن الأمثلة على أفعال الاعتداء التي تندرج تحت هـذا العنـوان تخريـب الساحات والطرق العامة، وبما لا يندرج تحت نـص المـادة (376) عقوبـات، أو بالإقدام على تطويق الطرق العامة، أو زحمها دون داعٍ، أو وضع إعلانـات علـى الأنصاب التاريخية والأبنية العامة، أو رمي أو وضع أقذار أو كناسة أو أي شـيء آخر على الطريق العام، أو غير ذلك مما يندرج تحت نص المادة (459) والمـادة (460) من قانون العقوبات الأردني.

---

[1]. قانون سلطة المياه الأردنية، رقم: 18، لسنة: 1988م، المادة رقم: 25.

وبناء على ما سبق ذكره يتبين لنا مظاهر الحماية الجنائية للمال العام وفقـاً لقانون العقوبات الأردني رقم 16، لسنة 1960م.

2.3.2 مظاهر الحماية الجنائية للمال العام في القانون السعودي:

وفي هذا الجزء من هذه الدراسة سوف نتناول موضوع الحماية الجنائية للمال العام في قانون العقوبات السعودي، وسينصب حديثنا على مفهوم المال العام في هذا القانون، ومن ثم الحديث عن مظاهر الحماية الجنائية للمال العام فيه أيضاً.

مفهوم المال العام في النظام السعودي:

من المعلوم أن الأموال العامة كثيرة متشعبة في معانيها ومـدلولاتها، وقـد اهتمت كثير من الدول بالمحافظة على هذه الأموال، ووضعت قوانين لحمايتها، منها المدني والجنائي، ولكي نصل إلى المفهوم الجنائي للأموال العامة فلا بد من تحديـد نطاق له حتى يقف القاضي الجنائي على أرض صلبة(1).

إن المنظم السعودي يرى أن المعيار المميز للأموال العامة هـو أن يكـون مخصصاً للمنفعة العامة(2).

فالمال موضوع جريمة الاختلاس هو مال عام بحـسب الأصـل، أي مـن الأموال المملوكة للدولة، أو للأشخاص الاعتبارية العامـة، والمخصـصة للمنفعـة العامة، ويستوي أن يكون المال المملوك لغير الدولة من الأشخاص المعنوية العامـة مالاً للوحدات الإقليمية كالإمـارات والبلـديات أو الهيئـات والمؤسـسات العامـة كالجامعات ومعهد الإدارة العامة، ومدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية، ومؤسسة النقد السعودي، وغيرها من المنشآت التي تخضع لرقابة ديوان المراقبة العامة(3).

---

1. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، ص: 52.
2. الشاذلي. جرائم التعزير المنظمة في المملكة العربية السعودية، ص: 238.
3. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، ص: 52.

بناء على ما تقدم نرى أن المال العام هو كما سبق بيانه في الرأي الراجح أن يكون مخصصاً للمنفعة العامة، فإذا وجدنا المال مخصصاً لمنفعة عامة فنقول: إنه مال عام ويدخل في المفهوم الجنائي للأموال العامة[1].

ويمكن تعريف الأموال العامة بحسب مفهومها الجنائي بأنها "الأموال التي تكون مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو تكون في حيازة هذه الجهات أو خاضعة لإدارتها أو إشرافها"[2].

وبناء على ما سبق فإنه يتبين لنا المفهوم الجنائي للمال العام في النظام السعودي، ولقد كان مفهومه مرتبطاً بالدرجة الأولى بتحقيق المنفعة العامة، وبأن يكون المال مخصصاً لتلك المنفعة، بعيداً عن التعداد العام المفصل لطبيعة أملاك الدولة التي تدخل في نطاق المال العام، بل اكتفى المشرع السعودي بذكر السمة العامة التي يتسم بها المال كي يكون مالاً عاماً، وهي تخصيص ذلك المال من أجل المنفعة العامة، وهذا في أصله منطلق من المعيار العام الذي يمتاز به النظام السعودي في تحديده للمال العام، فمن الطبيعي أن ينبثق تعريف المال العام في القانون الجنائي السعودي من هذا المعيار.

مظاهر الحماية الجنائية للمال العام في النظام السعودي:

لقد تطور مفهوم المال العام عبر القرون المتعاقبة في الدولة الإسلامية، وذلك منذ زمن النبي الكريم - صلى ا عليه وسلم - حيث كان بيت المال خلال فترة سيادة الدولة الإسلامية يمثل المصدر الأساسي للأموال التي تتبع لخزينة الدولة، كما أن هذا المصدر يمثل أيضاً جهة الإنفاق التي تتعلق بالأمور العامة للدولة، وهذا يدلنا على اهتمام المسلمين بالأموال العامة في ظل حكم الدولة الإسلامية، سواء في عهد الخلفاء الراشدين، أم في عهد الدولة الأموية، أم في عهد الدولة العباسية[3].

---

[1]. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة تطبيقية، ص: 53.

[2]. العنزي، حمدان زيدان. الحماية الجنائية للأموال والمرافق العامة، رسالة دكتوراه غير منشورة، ص: 7، 26.

[3]. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، ص: 38.

ولا بد من أن يقوم أشخاص على هذا المال العـام، مـن أجـل اسـتثماره، والاستفادة منه، وإنفاذ خصوصيته المتمثلة بأن يكون هذا المال مخصـصاً للمنفعـة العامة، وهؤلاء الأشخاص يطلق عليهم اسم "الموظفون العاميون"، ولقد تحدث النظام السعودي عن الموظف العام في إطار حديثه عن مظاهر الحمايـة الجنائيـة للمـال العام، حيث حدد مفهوم الموظف العام.

لقد نصت المادة الأولى من نظام التقاعد المدني في المملكة العربية السعودية على ما يلي: "الموظف هو ما تربطه بالدولة أو الهيئات العامة لائحـة لهـا صـفة الدوام، والموظف هو كل شخص يشغل إحدى الوظائف الخاضعة لنظام المـوظفين العام لمقتضى أمر ملكي أو قرار لمجلس الوزراء أو قرار وزاري أو قـرار إداري على حسب الأحوال أو على حسب أحوال إحدى الوظائف الخاضعة لأحكـام نظـام الموظفين"[1].

يظهر لنا من نص المادة السابقة أن النظام السعودي قد تعـرض بوضـوح لتعريف الموظف العام، وذلك من أجل أن تكون الصورة متضحة لدى كل العـاملين في الدولة، فيعرف كل منهم ما له من حقوق، وما عليه من واجبات.

أما القانون الإداري فيعرف الموظف العام بأنه كل شخص يعهد إليـه مـن سلطة مختصة بأداء عمل دائم في خدمة مرفق عـام يـدار بأسـلوب الاسـتغلال المباشر[2].

ويمكن القول بناء على هذه التعاريف بأنه يشترط لاعتبار الـشخص موظفـاً عاماً يخضع لأحكام الأنظمة واللوائح التي تنظم الوظيفة العامة أن تتوافر فيه ثلاثـة شروط هي:

1 . القيام بالعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة مباشرة أو يتبع أحد الأشـخاص المعنوية العامة.

---

[1]. الزيد، صالح. كسب الموظفين وأثره في سلوكهم، رسالة ماجستير مقدمـة للمعهـد العـالي للدعوة، المدينة المنورة ـ السعودية، ص: 71.

[2]. الشاذلي. جرائم التعزير المنظمة في المملكة العربية السعودية، ص: 35.

2 . القيام بالعمل بصفة دائمة لا عرضية، ويجب أن تكون لعلاقة الموظف بالدولة صفة الاستقرار والدوام لا علاقة عارضة.

3 . أن يكون التحاق الشخص بالعمل قد تم وفقاً للأنظمة أو اللوائح المعمول بها.

وإذا توافرت هذه الشروط الثلاثة اكتسب الشخص صفة الموظف العمومي[1].

وهناك أشخاص نص عليهم نظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية وعدهم في حكم الموظف العام، وهم: المحكم أو الخبير المعين من قبل الحكومة، كل مكلّف من جهة حكومية أو أية سلطة إدارية أخرى بأداء مهمة معينة، كل من يعمل لدى الدولة أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة سواء أكان يعمل بصفة دائمة أم مؤقتة، وكل من يعمل لدى الشركات أو المؤسسات الفردية، ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة الأولى من نظام التقاعد المدني[2].

ومن مظاهر الحماية الجنائية للمال العام في القانون السعودي نصه على عدد من الجرائم المرتكبة ضد الأموال العامة، والتي يعاقب عليها القانون، وهذه النصوص حددت أيضاً طبيعة الجريمة، وأركانها، والعقوبة المقررة على مرتكب تلك الجريمة، وفيما يلي حديث سريع عن تلك الجرائم التي تقع على المال العام.

وتنقسم الجرائم الواقعة على الأموال العامة إلى قسمين: الأول يختص بالجرائم الواقعة على المال العام من قبل الموظف العام، أما القسم الثاني فيختص بالجرائم الواقعة على المال العام من قبل الناس العاديين.

أولاً: الجرائم التي تقع على المال العام من قبل الموظف العام:

هناك عدد من الجرائم التي يعاقب عليها القانون وفقاً للنظام السعودي، وهذه الجرائم تتعلق بالموظف العام، حيث إن مرتكب هذه الجريمة أو تلك يكون أحد

---

[1]. الشاذلي. جرائم التعزير المنظمة في المملكة العربية السعودية، ص: 35، وابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة تطبيقية، ص: 46.

[2]. انظر: ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة تطبيقية، ص: 45 ـ 47.

الأشخاص الذين تستعملهم الدولة أو أي شخصية اعتبارية من أجل خدمة مرفق عام، وبالتالي فإن هذه الجريمة تكون خاضعة للعقوبة المنصوص عليها في القانون.

والجرائم التي تقع من الموظف العام هـي: جريمـة الاخـتلاس، وجريمـة الاستيلاء بغير حق على المال العام، وجريمة الإضرار عمـداً بـأموال ومـصالح الدولة، وجريمة الإهمال في صيانة أو استخدام المال العام.

فهذه الجرائم قد نص عليها القانون السعودي، ووضع لها العقوبة الرادعـة، والتي تتمثل إما بالحبس لمدة لا تزيد عن عشر سنوات، أو بالغرامة بمبلغ لا يزيـد على مائة ألف ريال سعودي، أو بكلتا العقوبتين، على أن يعيد الموظف ما اختلسه، ويغرم ما خربه أو أضر به[1].

ثانياً: الجرائم التي تقع على المال العام مـن قبـل الأشـخاص العـاديين، وهـذه المجموعة من الجرائم تقع على المال العام من قبل أشخاص لا يكونون مـسؤولين عن إدارة أو صيانة المال العام، وإنما هم منتفعون بهذا المال المخصص أصلاً مـن أجل المنفعة العامة.

والجرائم التي نص عليها القانون السعودي ويعاقب مرتكبها هـي: جريمـة التخريب، ويعاقب عليها النظام السعودي وفقاً الشريعة الإسـلامية فـي اعتبارهـا جريمة تعزيرية، وجريمة الحرق عمداً، وهذه الجريمـة أيـضاً تخـضع للـشريعة الإسلامية في أنها جريمة تعزيرية، حيث يعاقب الجاني بالقتل في حالة موت أحد في هذا الحريق، وهذا من منطلق دلالة آية الحرابة في القرآن الكريم، وجريمة سـرقة الأموال العامة وعقوبتها تكون وفقاً للشريعة الإسلامية أيضاً، وهو قطع اليـد، مـع الأخذ بعين الاعتبار الخلافات المذهبية بين أصحاب المذاهب الفقهية الإسلامية[2].

وهكذا نكون قد تعرضنا لكافة أشكال الحماية القانونية للأموال العامة في كل من المملكتين الأردنية الهاشمية، والعربية السعودية، ولقد قمنا بمقارنة بين النظامين في طبيعة هذه الحماية التي كفلتها لها نصوص القانون، فكل من الدولتين قد تحدثت

---

1. المرسوم الملكي رقم: 77، لسنة: 1395هـ.

2. ابن هقشة. الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، ص: 96، 100، 102.

بشكل واضح في نصوص قوانينها عن الحماية المعطاة للأموال العامة، وذلك من أجل كفالة الاستفادة منها من قبل الجمهور مباشرة، فهذه الحماية تجعل أمر الاستفادة المباشرة من هذه الأموال من قبل الجمهور ممكناً، فليس الأمر مقتصراً على تخصيص تلك الأموال من أجل الانتفاع المباشر، بل لا بد من أن تضمن الدولة الحماية الكافية لتلك الأموال كي تؤدي الغرض المنوط بها.

الفصل الثالث

دور هيئات الرقابة المستقلة في حماية المال العام

يوجد بعض الهيئات المستقلة والتي لا تتبع للحكومة تبعية مباشـرة، وإنمـا تخضع لنظام قانوني خاص بها، هذه الهيئات المستقلة لها دور كبير في حماية المال العام، وهي تعطي تقاريرها للبرلمان مباشرة، ولا تخضع لأي سلطة تتبع للحكومة، كالوزارات المختلفة، وإنما هي تسير وفق قانونها الخاص بهـا، والموضـوع مـن أجلها، وبناء على هذه الميزات فإنها تأخذ صفة الاستقلالية في قراراتها.

1.3 ماهية هيئات الرقابة المالية المستقلة:

يقصد بالرقابة المالية المستقلة هي: تلك الإجراءات والنظم التي تهدف إلـى ضمان عدم خروج السلطة التنفيذية على الحدود التي رسمتها الـسلطة التـشريعية. ولكن الرقابة المالية المستقلة يباشرها هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية والـسلطة التشريعية[1].

وتنحصر مهمة هذه الهيئات المستقلة في رقابة تنفيذ الموازنة العامة ومراجعة إيرادات ومصروفات ونفقات الحكومة، وذلك لاكتشاف المخالفة الماليـة. ويرجـع السبب في تكليف هذه الهيئات برقابة الموازنة العامة إلى صعوبة تفـرغ أعـضاء اللجنة البرلمانية بشكل كامل للقيام بأعمال الرقابة المالية. وفي مصر يقوم بأعمـال الرقابة المالية المستقلة الجهاز المركزي للمحاسبات؛ وفي إنجلترا يقوم بهذه الرقابـة المالية المستقلة جهاز " المراقب المحاسب العام " الذي يرأسه موظف كبير بدرجـة وزير، وهو مستقل عن الحكومة، ولا يعزل إلا عن طريق الهيئة البرلمانيـة حيـث تقدم طلب اتهام بعزله. هذا ويطلق على الرقابة المالية التي تمارس عن طريق أيـة جهة أخرى خلاف السلطة التنفيذية بالرقابة الخارجية، ومن حيث التوقيـت هنـاك الرقابة المالية السابقة أو المعاصرة لتنفيذ الموازنة العامة وتهدف إلى الكشف عن أية

---

[1]. بيومي، زكريا محمد. المبادئ المالية العامة، ص: 336، 640، وتوفيق، عدلي محمد. المالية العامة، ص: 304.

انحرافات ترتكبها السلطات التنفيذية أثناء تنفيذ الموازنة العامة، كما أن هناك الرقابة المالية اللاحقة حيث يكون الهدف منها الكشف عما يكون قد وقع من أخطاء وذلـك بعد انتهاء العام المالي للموازنة[1].

وبناء على ما سبق فإنه يمكن لنا أن نحدد ماهية هذه الهيئات الرقابية المستقلة بما يلي:

أولاً: نعني بكلمة "هيئة" مجموعة من الأشخاص أو الموظفين الذين يقومون بعملهـم وفق قانون أو نظام مخصص لهم.

ثانياً: هذه الهيئة المتكونة من الأشخاص المعنيين يمارسون عملهـم وفـق نظـامهم الخاص بهم، ولا يتبعون لسلطة أي من المؤسسات الحكومية الأخرى، أو بعبارة أخرى لا يتبعون لسلطة التشريعية أو التنفيذية، بل هم منظمة قائمة بذاتها، ذات استقلالية في قراراتها.

ثالثاً: إن مثل هذه الهيئات المستقلة تلعب دوراً مهماً في حماية الأموال العامة، وذلك وفق نصوص قوانينها وأنظمتها المنظمة لها، وهي في الأصل تأسست من أجل حماية أموال الدولة بشكل عام، وحماية أموال الدولة يدخل ضمنه حماية الأموال العامة.

رابعاً: تتمثل الأساليب التي تمارسها هذه الهيئات من أجل حماية الأمـوال العامـة بالرقابة اولاً، وهي ممارسة المراقبة العامة لنواحي إنفاق الأمـوال العامـة أو الخاصة في الدولة، ومن ناحية أخرى تتمثل الرقابة في وضع التقارير وإرسالها إلى الجهات المختصة من أجل حماية تلك الأموال.

هذه الهيئات التي تتشكل في الدول المختلفة فإنها تقوم بعملية المراقبة علـى هذه الأموال - أي العامة - وفيما يلي من صفحات هذا الفصل سوف نتطرق إلـى الحديث عن مظاهر هذه الحماية البارزة في القوانين المنظمة لهذه الهيئات المستقلة.

---

1. توفيق، المالية العامة، ص: 304.

1.1.3 ديوان المحاسبة الأردني:

يمثل ديوان المحاسبة الأردني النموذج المستقل والهيئة المستقلة التي تقوم بمهمة المراقبة المالية العامة على أموال الدولة، وهو ديوان مستقل في نظامه الخاص به، ولا يخضع لتبعية أي من السلطتين سواء التشريعية أم التنفيذية، بل هو مستقل بذاته، ويمارس دوره الرقابي دون الرجوع لأي مرجع من هاتين السلطتين.

ولقد تضمن قانون ديوان المحاسبة الأردني عدداً من القواعد التي تضمن حماية الأموال العامة في المملكة، وفيما يلي سنسلط الضوء على نصوص تلك المواد التي تتعرض لهذه القضية.

لقد أنشئ ديوان المحاسبة الأردني في عام 1952م، ولقد تم إنشاؤه على أن يكون مؤسسة مستقلة، ولا يخضع لسلطة أي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية، كما ويقوم رئيس الديوان بإعداد موازنته السنوية وأخذها من الموازنة العامة للدولة[1].

وبناء على نصوص المادتين الأولى والثانية من قانون ديوان المحاسبة الأردني فإنه يظهر لنا استقلالية هذه المؤسسة عن غيرها من مؤسسات الدولة، سواء أكانت تلك المؤسسات تابعة للسلطة التنفيذية أم للسلطة التشريعية، ومن هنا يظهر لنا بوضوح استقلالية هذا الديوان، كما يظهر لنا أن للديوان موازنة خاصة به تؤخذ من خزينة الدولة في بداية العام المالي، ويقوم رئيس الديوان بإعداد تلك الموازنة ومن ثم أخذها من الحكومة.

وفي المادة الثالثة من قانون ديوان المحاسبة الأردني نجد في الفقرة "ج" منه الحديث عن واجبات الديوان ومهامه، فنجد أن على ديوان المحاسبة القيام بالرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة انفاقها بصورة قانونية وفاعلة[2].

إذن فمن واجبات ديوان المحاسبة الأردني أن يقوم بمهمة الرقابة على الأموال العامة من حيث:

---

[1]. قانون ديوان المحاسبة الأردني، لعام: 1952م، المادتان: 1، 2.

[2]. قانون ديوان المحاسبة الأردني، المادة: 3، الفقرة: ج.

1 . سلامة تلك الأموال: وذلك أن يقوم الديوان بالمحافظة علـى سـلامة الأمـوال العامة من العبث أو التخريب التي قد تقع عليها، أو حتى مـن الجـرائم التـي ترتكب على الأموال العامة، سواء أكانت اختلاساً، أم سرقة، أم إتلافاً، أم غيـر ذلك، فمهمة الديوان حماية تلك الأموال.

2 . ومن جهة أخرى فإن من مهمات الديوان المراقبة على سلامة إنفاق هذه الأموال بصورة فاعلة في الدولة، فليس القصد من الأموال العامة الإنفاق فحـسب، بـل يتوجب على المنفق لهذه الأموال أن يكون إنفاقه على وجه الإيجاب وليس بشكل سلبي.

ومن هنا يظهر لنا الجانب الأولي الذي يقوم به ديوان المحاسبة الأردني من أجل حماية الأموال العامة.

الجهات التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة الأردني:

أما المادة الرابعة فتبين لنا الدائرة التي تدخل ضمن إطارها رقابة الـديوان، وهي دائرة كبيرة متسعة، تشمل أغلب مؤسسات الدولة، حيث تنص المادة الرابعـة على ما يلي[1]:

" تشمل رقابة ديوان المحاسبة ما يلي:-

أ-الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة.

ب-المجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة.

ج-أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانـت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة أو أن جبايتها تمت بموجـب احكـام القانون.

د-الشركات التي تملك الحكومة ما نسبته (50%) فأكثر من أسهمها".

ومن خلال نص المادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبة الأردنـي نجـد أن رقابة الديوان تشمل الوزارات، والـدوائر الحكوميـة التابعـة لتلـك الـوزارات، والمؤسسات الرسمية الأخرى، كما تشمل رقابة الديوان جميـع المؤسـسات التـي

---

[1] . قانون ديوان المحاسبة الأردني، المادة: 4.

تحتوي أموالاً عامة، فمن شأنها الخضوع لرقابة الديوان، كما تشمل رقابته البلديات والمجالس المشتركة، وتمتد رقابة الديوان فتتعدى ذلك كله إلى أن تبسط رقابته على أي جهة يرى مجلس الوزراء أنه يتوجب تدقيق حساباتها وفق نظام معين، كما وأن رقابة الديوان تصل إلى الشركات التي تسهم الحكومة بخمسين بالمائة من أسـهمها فأكثر، كل هذه الجهات تخضع لرقابة ديوان المحاسبة الأردني.

إن هذه الجهات التي تدخل في إطار رقابة ديوان المحاسبة الأردنـي تعنـى كثيراً بالأموال العامة، وهي على مساس مباشر بتلك الأموال، ومن هنا فإن واجـب ديوان المحاسبة أن يراقب الأموال العامة في تلك المؤسسات والجهـات المختلفـة، وهو في الأصل وجد من أجل المحافظة على هذه الأموال من أن يقـع عليهـا أي جريمة تؤدي إلى الإضرار بها.

وديوان المحاسبة يمارس مهمة التدقيق على واردات الدولة مـن الـضرائب والرسوم وغيرها، وهي في طبيعتها تصبح عنصراً من عناصر المال في الدولـة، كما أن الديوان يقوم بتدقيق طرق تحصيل هذه الأموال، وهل كان تحـصيلها فـي تاريخه الصحيح، وبقيمته الصحيحة[1].

كما ويقوم الديوان بمراقبة عملية بيع وشراء الأراضي الأميرية، والتحقق من أن عملية البيع والشراء تمت بالوجه الصحيح، كما يقوم الديوان بمراقبـة وتـدقيق النواحي المتعلقة بالإعفاءات الضريبية، وأسباب تلك الإعفاءات[2].

إذن فإن من مهمات ديوان المحاسبة الأردني مراقبة الواردات الماليـة إلـى الخزينة، ومن بين تلك الواردات ما يتعلق بالأموال العامة، وما يختص بها من حيث الإنفاق والورود.

ويقوم ديوان المحاسبة بعد أن يدقق واردات الدولة بالتثبـت والتحقـق مـن مصروفات المؤسسات الخاضعة لرقابته، والبحث فـي أن تلـك المـصروفات قـد وضعت في مكانها المخصص لها، كما يقوم بتدقيق السندات التي تخص صرف تلك

---

[1]. قانون ديوان المحاسبة الأردني، مادة: 8.

[2]. قانون ديوان المحاسبة الأردني، مادة: 8.

الأموال، والأمر الرسمي الذي تم من أجل صرف تلك الأموال، والتثبت من كافـة الإجراءات القانونية المتعلقة بإنفاق تلك الأموال في المؤسسة الخاضعة لرقابته[1].

وبالتالي فإنه يظهر لنا من خلال ما سبق أن ديوان المحاسبة تتلخص مهمتـه في ما يلي:

أولاً: مهمة الرقابة:

وتظهر هذه المهمة قبل عملية إنفاق الأموال العامـة، حيـث يقـوم ديـوان المحاسبة بالرقابة على واردات الأموال في المؤسسة المعينة، بالإضافة إلى الاطلاع على المشروعات والأوجه التي سيتم إنفاقها فيها، وهي الحالة الأولى لرقابة الديوان على الأموال العامة في الأردن.

ثانياً: مهمة التدقيق والمراجعة:

لا يكتفي ديوان المحاسبة الأردني بالرقابة على الواردات المالية للدولة، بـل يتعدى الأمر إلى التدقيق المالي على نفقات المؤسسة الخاضعة لرقابة الديوان، وبيان مشروعية تلك النفقات، وتوضيح إن كانت أوجه النفقات وفق النظام المعمول فيه أم لا، وتدقيق كافة السندات والأوراق الخاصة بتلك النفقات.

فدور ديوان المحاسبة الأردني يتمثل بالوجهين السابقين، الرقابـة والتـدقيق على الأموال العامة، وذلك وفق ما بينته نصوص مواد قـانون ديـوان المحاسـبة الأردني.

استقلالية ديوان المحاسبة:

ولكي تضمن الدولة سير العمل المرتبط بديوان المحاسبة فلا بد مـن تـوفير اتصال مباشر له برئاسة الحكومة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فلا بد من إيجاد استقلالية للديوان، كي لا تؤثر عدم استقلالية الديوان بقراراتـه المتعلقـة بالحمايـة العامة، سواء أكانت تلك الحماية للأموال العامة، أم للأموال الخاصة.

---

[1]. قانون ديوان المحاسبة الأردني، المادة: 9.

وتنص المادة الثانية من قانون ديوان المحاسبة الأردني على ما يلي: " يعتبر ديوان المحاسبة دائرة مستقلة ويعد رئيس الديوان موازنته السنوية لإدراجها في الموازنة العامة للدولة وفقا للاصول المتبعة".

ومن خلال نص المادة السابقة يتبين لنا أن الاستقلالية في ديوان المحاسبة الأردني تتأتى من ناحيتين:

الأولى: وتتمثل بأن ديوان المحاسبة مؤسسة مستقلة بقراراتها، وتتبع تبعية مباشرة لرئيس الوزراء، ولا تتبع لأي وزارة أو مؤسسة أخرى من مؤسسات الدولة، وبالتالي فإن هذه الميزة تمنح ديوان المحاسبة استقلالية مباشرة في أداء الوظيفة المرتبطة به.

الثانية: إن ديوان المحاسبة الأردني يتبع مالياً أيضاً لرئاسة الحكومة، ويأخذ ميزانيته السنوية من رئيس الوزراء مباشرة، ولا يتبع في ذلك أي مؤسسة حكومية أخرى، وهذا أيضاً شكل مهم جداً في استقلالية ديوان المحاسبة.

ومما سبق يتبين لنا استقلالية ديوان المحاسبة الأردني، الأمر الذي يؤثر إيجاباً في سير العملية الرقابية التي توكل إلى هذا الديوان.

ومما يضمن المزيد من الاستقلالية في مسيرة ديوان المحاسبة الأردني أن رئيس ديوان المحاسبة يعين مباشرة من الملك بناء على تنسيب من مجلس الوزراء، ولا يجوز عزله إلا بموجب نص القانون، وهذا ما تنص عليه المادة الخامسة من قانون ديوان المحاسبة الأردني، حيث تنص على: " يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بإرادة ملكية بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب المذكور إذا كان المجلس مجتمعا أو بموافقة الملك بناء على تنسيب مجلس الوزراء إذا كان المجلس غير مجتمع وعلى رئيس الوزراء في هذه الحالة أن يبلغ المجلس عند اجتماعه ما اتخذ من الإجراءات مشفوعة بالإيضاح اللازم وأما ما يتعلق به من المعاملات الذاتية فمرجعه رئاسة الوزراء".

وتبين لنا المادة السابقة الاستقلالية التامة في تعيين رئيس إدارة ديوان المحاسبة الأردني، وأن هذا التعيين يتم من خلال جلالة الملك، ويكون بتنسيب من مجلس الوزراء، ولا يجوز عزل هذا الرئيس إلا من خلال مجلس النواب.

أما الوجه الثاني الذي يمثل الاستقلالية في الديوان فيتمثل بأن ديوان المحاسبة يرتبط عمله بمجلس النواب، فحين يكون ارتباط عمل هذا الديوان مباشراً بمجلس النواب يضمن له أيضاً استقلالية في قراراته، فالمجلس يستعين بالديوان من أجل التقارير التي يضعها الديوان والتي تمثل صلب عمله، وبالتالي فإن هذه الاستعانة بتقارير ديوان المحاسبة من قبل مجلس النواب توفر استقلالية في عمل ذلك الديوان، كما أنه تمنحه مزيداً من الارتباط المباشر بعمله، وهو وجه مهم من وجهي الاستقلالية في عمل ديوان المحاسبة.

نطاق عمل ديوان المحاسبة الأردني:

لقد سبقت الإشارة في المادة الرابعة أن ديوان المحاسبة الأردني يأخذ مساحة كبيرة من العمل في مؤسسات الدولة المختلفة، وهذا يعد جزءاً من نطاق عمله، وفي الواقع أن نطاق عمل هذا الديوان يمتد ليشمل أي مؤسسة حكومية أو خاصة توكل إليه مهمة التدقيق في حساباتها، وعلى تلك المؤسسة أن تنصاع لموظفي الديوان، وهذا ما تقره المادة رقم (15) من قانون ديوان المحاسبة الأردني حيث تنص على: " يقوم ديوان المحاسبة بالتدقيق في الحسابات في مكاتبه أو في مكاتب الدائرة ذات العلاقة أو في ميادين العمل حسبما يقرره رئيس الديوان، وعلى هذه الدائرة أن تهيئ المكان اللازم لموظفي الديوان في مكاتبها عندما يطلب إليها ذلك، وأن تقدم لهم من وسائل الراحة والخدمات الدائرية المختلفة مثلما تقدم لموظفيها".

فعلاوة على ما سبق ذكره من نطاق عمل هذا الديوان فإن على المؤسسة المعنية أن تقدم كافة وسائل الراحة المتاحة لها لموظفي الديوان، شأنهم في ذلك شأن موظفيها العاملين فيها.

ضمان سير مهمة الديوان دون عرقلة:

لقد ضمن قانون ديوان المحاسبة الأردني سير عمليات التدقيق المالي لديوان المحاسبة في المؤسسات المختلفة بكل سهولة ويسر، وأوجد نصوصاً قانونية تتـيح لموظفي الديوان العمل بكل شفافية وحرية، وتضمن لهم عدم ممانعة أو معارضة أي شخص لأفراد الديوان بالتعرض لمنعهم من أداء عملهم.

فلو أن شخصاً ما منع موظفي الديوان من أداء وظيفتهم المنوطة بهـم فإنـه يمكن لموظف الديوان تشميع الصناديق والخزائن المراد تدقيقها بالشمع الأحمر، وأن يختمها بالخاتم الرسمي، ولا يجوز لأي شخص كان فض ذلك الخاتم، ومن يقدم على ذلك يتعرض للعقوبة وفق أحكام القانون الجنائي[1].

أما إذا قام شخص ما بإعاقة عمل موظف الديوان الرسمي فإنه يمكن لموظف الديوان أن يستدعي الضابطة الأمنية من أجل إتمـام عملـه، وأن يتعـرض ذلـك الشخص للعقوبة وفقاً لأحكام القانون الجنائي[2].

وكذلك فإن أي شخص يقوم بالتعرض للخاتم الرسـمي أو فـتح الـصناديق والخزائن المشمعة بالشمع الأحمر فإنه يتعرض للعقوبة المنصوص عليها وفق أحكام القانون الجنائي[3].

وبناء على نصوص هذه المواد من قانون ديوان المحاسبة الأردني يتبين لنـا كيف أن هذا القانون قد ضمن لموظفيه سير عملهم دون عراقيل تذكر؛ لأنه لو لـم يضمن هذا القانون لهم ذلك لما استطاع هؤلاء الموظفون أن يقوموا بعملهـم علـى الوجه الصحيح، وبالتالي يفقد الديوان الغاية الرئيسية التي وجد من أجلهـا، وكـذلك فإنه ليس صحيحاً أن يقف شخص ما في وجه العملية المحاسبية للدولة؛ لأن الوقوف في وجه هذا الديوان يعني دعوى للفساد، وهذا ما لا يقره العـرف ولا النظـام ولا القانون.

---

[1]. قانون ديوان المحاسبة الأردني، المادة: 17.

[2]. قانون ديوان المحاسبة الأردني، المادة: 18.

[3]. قانون ديوان المحاسبة الأردني، المادة: 19.

2.1.3 ديوان المراقبة العامة السعودي:

حين ننظر إلى نشأة ديوان المراقبة العامة السعودي فإنـه يمكننـا أن نقـسم تاريخ نشأته إلى ثلاث مراحل هي:

الأولى: وتمتد من عام 1345هـ - 1372هـ، حيث كان يطلق عليه اسم ديـوان المحاسبات.

ثانياً: أما المرحلة الثانية فقد انتقل هذا الديوان ليصبح ديوان مراقبة حسابات الدولة، أو ما سمي فيما بعد بديوان المراقبة العامة، وتمتد مرحلة هذا الديوان من عام 1373هـ وحتى عام 1391هـ.

ثالثاً: وهي المرحلة الحالية للديوان، حيث يطلق عليه اسم ديوان المراقبـة الماليـة، وتمتد هذه المرحلة من عام 1391هـ وحتى يومنا الحالي[1].

ولقد أنشئ ديوان المراقبة المالية عام 1373هـ وذلك مع تأسيس أول مجلـس للوزراء في المملكة، ولقد نصت المادة (19) من نظام مجلس الـوزراء علـى مـا يلي[2]:

يشكل مجلس الوزراء ديواناً يتألف من الشعب التالية:

1 . الأمانة العامة.

2 . مراقبة حسابات الدولة.

3 . خبراء فنيون.

4 . مظالم.

وقد خُصص الباب الثاني من نظام شعب مجلس الوزراء بتحديد اختصاصات وواجبات مراقبة حسابات الدولة، فأجملت المادة السادسة منه هـذه الاختـصاصات والواجبات، ونصت على أن "تنشأ مراقبة خاصة في ديوان رئاسة مجلس الـوزراء للقيام بتدقيق جميع حسابات الدولة، والتحقق من صحة قيود دخلها، وخرجهـا، فـي

---

1. الشريف، محمد بن عبد ا (1422هـ). الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، دراسة تاريخية وتحليلية مقارنة، دار طويق للنشر والتوزيع، الرياض - السعودية، الطبعة الثانية، ص: 214 - 215.

2. نظام مجلس الوزراء السعودي، المادة رقم: 19.

الوزارات والدوائر والمصالح التي تنفق عليها الدولة، وتتحمل أعباء كل أو جزء من ميزانيتها السنوية المعتمدة، والميزانيات الإضافية التي قد يقرها مجلس الوزراء أثناء السنة"[1].

ومن خلال ما سبق يمكننا أن نرى أن هذا الديوان يمثل هيئة مستقلة بـ ذاتها، إذ إنه لا يتبع لأي مؤسسة حكومية أو وزارة، بل هو تابع لرئاسة مجلس الـ وزراء بشكل مباشر، وبالتالي فإن ذلك يؤدي إلى استقلالية هذا الديوان، وإمكانية مراقبتـه للأموال العامة في الدولة، إذ إن واجباته العامة تتمثل في مراقبة دخل وخرج الدولة في السنة المالية.

واجبات مراقب حسابات الدولة الواردة في نظـام مجلـس الـوزراء الأول لعـام 1373هـ:

يقوم مراقب حسابات الدولة بالمهام والواجبات الآتية:

أ . تدقيق حسابات الدخل والخرج في كل فصل من فصول الميزانية المعتمدة لكـل وزارة أو إدارة أو مصلحة تنفق عليها الحكومة كلياً أو جزئياً، أو تـدر دخـلاً للحكومة.

ب . التحقق من أنه لا يصرف شيء من أموال الدولة ولا يدخل خزائنهـا مـال إلا وله قيود مثبتة، ووثائق واضحة وأوامر معينة للوزارات أو الدوائر المختـصة، وأن تكون هذه القيود طبقاً للأصول التي تتبعها الحكومة بإقرار مجلس الوزراء.

ج . تقديم تقرير سنوي إلى رئاسة مجلس الوزراء بعد انتهاء السنة المالية خلال مدة شهرين على الأكثر من تاريخ تقديم المالية الحساب الختامي لتلك السنة الذي لا يجوز أن يتأخر عن مدة أكثرها شهران من تاريخ انتهاء السنة المالية، يوضـع فيه خلاصة وافية لدخل السنة المنتهية وخرجها، ومدى دقة تطبيـق الميزانيـة المقررة لها مع بيان الوفرة والزيادة في كل دائرة.

د . تقديم التقارير في بحر السنة إلى رئاسة مجلس الوزراء عن أي خلل أو مخالفة أو اختلاس أو تقصير يعثر عليه أثناء التفتيش والمحاسبة مما يـؤول ويعـرض

---

[1]. الشريف. الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، ص: 215 ـ 216.

أموال الدولة إلى التلف أو الضياع، وله أن يقترح درجة النكال مستنيراً بدرجـة التلف أو الضياع(1).

ومن خلال هذه الواجبات التي ذكرناها للديوان يتبين لنا المهمات التي يقـوم بها هذا الديوان، كما يتبين لنا أن هذا الديوان يأخذ بعين الاعتبار المراقبة على جميع أموال الدولة سواء ما كان منها خارجاً أو داخلاً، وبالتالي فإن الرقابة تطال أمـوال الدولة الخاصة والعامة.

والديوان هيئة مستقلة كما ذكرنا من قبل، إذ إن التبعية له مباشرة مع رئـيس مجلس الوزراء، مما يجعل العمل المنوط بهذا الديوان أكثر دقة، وأكثر إنجازاً، كما لا يتعرض الديوان لضغوطات معينة في تقاريره مـا دام تابعـاً لرئاسـة مجلـس الوزراء، فقد صدر بتاريخ 11 ـ 2 ـ 1391هـ المرسـوم الملكـي رقـم م/ 9 بالموافقة على نظام الديوان الحالي الموافق عليه بقرار مجلس الوزراء رقـم 1019 بتاريخ 25 / 26 ـ 8 ـ 1390هـ، وطبقاً لهذا النظام أصبح الديوان جهازاً مستقلاً مرجعه رئيس مجلس الوزراء(2).

اختصاصات الديوان:

يختص الديوان بالرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولـة ومـصروفاتها، وكذلك مراقبة كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة ومراقبـة حـسن اسـتعمال هـذه الأموال واستغلالها والمحافظة عليها، ويدخل ضمن ذلك ما يلي:

1 . التحقق من أن جميع إيرادات الدولة ومستحقاتها من أموال وأعيان وخدمات قد أدخلت في ذمتها وفقاً للنظم السارية، وأن كافة مصروفاتها قد تمت وفقاً لأحكام الميزانية السنوية، وطبقاً للنظم واللوائح الإدارية والمالية والحسابية النافذة.

2 . التحقق من أن كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة تستعمل في الأغراض التـي خصصت من أجلها من قبل الجهة المختصة، وأن لـدى هـذه الجهـات مـن الإجراءات ما يكفل سلامة هذه الأموال وحسن استعمالها واستغلالها، ويـضمن عدم إساءة استعمالها في غير الأغراض التي خُصصت من أجلها.

---

[1]. الشريف. الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، ص: 216.

[2]. الشريف. الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، ص: 225.

3 . التحقق من أن كل جهة من الجهات الخاضعة لرقابـة الـديوان تقـوم بتـدقيق الأنظمة واللوائح المالية والحسابية التي تخضع لها وفقاً لنظامها الخاص تطبيقـاً كاملاً، وأنه ليس في تصرفاتها المالية ما يتعارض مع تلك الأنظمة واللوائح.

4 . متابعة الأنظمة واللوائح المالية والحسابية النافذة للتحقق من تطبيقها وكفاياتهـا وملاءمتها للتطورات التي تستجد على الإدارة العامة للمملكة وتوجيه النظر إلى أوجه النقص في ذلك، وتقديم الاقتراحات اللازمة لتطوير هذه الأنظمة واللوائح أو تغييرها[1].

وهكذا يمكن أن نرى من خلال الحـديث عـن اختـصاصات الـديوان أن اختصاصاته واسعة ومتشعبة في كافة أنحاء الوزارات والدوائر الحكومية المختلفة، كما أن اختصاصاته تطال الأموال الخاصة والأموال العامة للدولة، وبالتالي فإن هذا الديوان يشتمل على رقابة مالية دقيقة تتصل برئاسة مجلس الوزراء اتصالاً مباشراً، مما يضمن لها الحق في الاستقلالية العامة في القرارات، والموضوعية المطلقة فـي الإجراءات والأحكام التي تخرج من هذا الديوان.

واختصاصات هذا الديوان تشتمل على نواحٍ كثيرة من الرقابة أو المتابعة أو حتى المحافظة على الأموال التي تخص الدولة، فهذا الديوان يمارس رقابته على تلك الأموال بشكل مباشر، وله من الموظفين والكوادر العاملة ما يقوم بهذه الواجبـات، وما له القدرة على متابعتها، وبالتالي تزويد الجهات المختصة بتقارير تضمن سلامة الإنفاق، وكمية المردود، إلى غير ذلك من الأمور المالية المتعلقة بهذه النواحي.

الجهات الخاضعة لرقابة الديوان:

تخضع لرقابة هذا الديوان طبقاً لما يقضي به نظامه الجهات الآتية:

1 . جميع الوزارات والإدارات الحكومية وفروعها.

2 . البلديات وإدارات العيون ومصالح المياه.

3 . المؤسسات العامة والإدارات الأخرى ذات الميزانيات المستقلة التي تخرج لهـا الحكومة جزءاً من مال الدولة إما بطريقة الإعانة أو بغرض الاستثمار.

---

[1]. الشريف. الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، ص: 226.

4 . كل مؤسسة خاصة أو شركة تساهم الدولة في رأس مالها أو تضمن لهـا حـداً أدنى من الأرباح.

5 . كل هيئة يكلف الديوان بمراقبة حساباتها بأمر من رئيس مجلـس الـوزراء، أو بقرار من مجلس الوزراء[1].

ومما سبق تظهر لنا بعض مظاهر الرقابة المالية على بعض الأموال العامة، مثل المؤسسات المتعلقة بالعيون وإدارة المياه، فإن هذه الأموال تعد أمـوالاً عامـة بسبب انتفاع الجمهور بها انتفاعاً مباشراً، فالمعيار الثالث من معايير تمييز الأمـوال العامة يختص بانتفاع الجمهور بها انتفاعاً مباشرة، وأن تخصص هذه الأموال لهـذا الانتفاع المباشر، وبالتالي فإن الديوان حين يخصص لهذه المراقبة فإنه يراقب جزءاً كبيراً من الأموال العامة في الدولة.

حصانة موظفي الديوان:

"نظراً لحساسية العمل الذي يمارسه موظفو الديوان والطبيعة الخاصة التـي يتميز بها فقد حرص النظام على إبعاد موظفي الديوان عن أي مـؤثرات، إذ نـص على أنه لا يجوز لرئيس الديوان ونائبه ولا لأي موظف من موظفيه في أثناء توليه وظيفته أن يزاول أي عمل حكومي آخر بمرتب أو مكافأة من خزانة الدولـة، أو أن يقبل عضوية أي شركة أو هيئة مالية سواء كان ذلك بمقابل أم بدون مقابـل، أو أن يزاول عملاً تجارياً أو مهنياً، في المقابل حرص النظام على إيجاد الحـوافز التـي تشجع المؤهلين على الالتحاق بالعمل في الديوان، والاستمرار به بعيداً عن مؤثرات، ومن ذلك:

1 . صرف مكافأة تشجيعية لموظفي الديوان الذين يؤدي اجتهادهم إلى توفير مبـالغ ضخمة للخزينة العامة، أو إنقاذ كمية كبيرة من أموال الدولة من خطر محقق.

2 . صرف بدل تفرغ لمن يستحق من موظفي الديوان الفنيين.

3 . صرف بدل طبيعة عمل حسبما هو مقرر في نظام الخدمة المدنية"[2].

---

[1]. الشريف. الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، ص: 227.

[2]. الشريف. الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، ص: 230 ـ 231.

ومن خلال ما سبق توضيحه عن ديوان المحاسبة الأردني، وديوان الرقابة المالية السعودي فإنه يتبين لنا ما يلي:

أولاً: إن كلا القانونين تعرضا للحديث عن واردات الدولة المالية ومصروفاتها، وكلا القانونين له صلاحية المراقبة على هذه الواردات والمصروفات.

ثانياً: إن القانونين يمارسان الرقابة المالية على الأموال العامة والخاصة للدولة، ولا يقتصر عملهما على جزء من هذه الأموال دون الآخر.

ثالثاً: ضمن القانونان سير عملية الرقابة هذه بطريقة سليمة ومباشرة ودون عراقيل، وضمنا الحماية الكافية لموظفي الديوان، كما تحدث قانون ديوان المحاسبة الأردني عن معاقبة المتسببين في عرقلة وظيفة موظف الديوان.

رابعاً: يمارس الديوانان رقابتهما على أغلب مؤسسات الدولة ووزاراتها، فلا يختص بوزارة أو مؤسسة دون أخرى، كما يحق للدولة أن تدقق في حسابات أي مؤسسة أخرى، كما أن الديوانين يمارسان عملهما ضمن المؤسسات الخاصة التي للدولة نصيب فيها.

خامساً: إن ما يضمن لهذين الديوانين حرية في العمل، وديمومة في العطاء، وإمكانية كبيرة للرقابة كونهما مستقلين، ولا يخضعان لأي سلطة أخرى مباشرة أو غير مباشرة، وهما يخضعان لرئاسة الحكومة بشكل مباشر، وأن مجلس الوزراء هو المسئول عن تعيين رئيس الديوان أو عزله.

وقضية الاستقلالية في قرارات هذا الديوان أو ذاك قضية مهمة جداً في تنفيذ البرامج الرقابية على الأموال العامة في الدولة، فمن خلال هذه الاستقلالية يمكن لموظفي الديوان أن يمارسوا سلطتهم الرقابية على الجهات العامة والخاصة التي تحتوي أموالاً للدولة، وبالتالي يضمن ذلك لهذه الأموال الرقابة الكافية.

ومن خلال ذلك يتبين لنا نقاط الالتقاء بين الديوانين في كل من المملكة الأردنية الهاشمية، والمملكة العربية السعودية.

2.3 استعانة البرلمان بتقارير هيئات الرقابة المستقلة لبسط رقابته على الأموال العامة:

ويستعين البرلمان بتقارير تقدمها له الهيئات المالية المستقلة من أجل الاستفادة من هذه التقارير كي يتم من خلالها بسط رقابة البرلمان على الأموال العامة، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن أركان البرلمان تمثل الرأي الشعبي، وعلى الدولة أن تضمن للشعب حقه في الانتفاع بالأموال العامة وحمايتها، ومن هنا فإن رقابة البرلمان تمثل طريقاً مهماً في أن يكون الشعب مباشراً لعملية الرقابة تلك.

1.2.3 مفهوم رقابة البرلمان على الأموال العامة:

يمكن للبرلمان أن يمارس حقه في الرقابة على الأموال العامة وذلك من خلال التقارير التي تقدمها هيئات الرقابة المستقلة، ويقوم البرلمان بمهمة المراقبة عن طريق محاسبة الجهات التي أوقعت ضرراً على المال العام في الدولة، وعن طريق تدقيق تلك التقارير وبيان ما وقع من تجاوزات في حق الأموال العامة في الدولة.

إذن فإن معنى رقابة البرلمان على الأموال العامة يتلخص بما يلي:

أولاً: الاستعانة بتقارير الهيئات المستقلة حول الأموال العامة في الدولة.

ثانياً: بسط تلك التقارير وبيان ما ذكرته من أمور وتجاوزات حول المال العام.

ثالثاً: المطالبة بمحاسبة المتورطين في جرائم تتعلق بالأموال العامة.

2.2.3 استعانة البرلمان بتقارير هيئات الرقابة المستقلة:

وكما ذكرنا سابقاً فإن البرلمان يقوم بالاستعانة بمجموعة التقارير التي ترسلها هيئات الرقابة المستقلة له من أجل الاطلاع على الأوضاع العامة للأموال العامة في الدولة، ومن شأنه أن يطلع على هذه التقارير وأن يناقشها، ويبين ما فيها من أمور مالية متعلقة بالأموال العامة.

ولا بد لهيئات الرقابة المالية المستقلة من أن تقدم تقاريراً للبرلمان توضح فيها الظروف المختلفة المحيطة بالواردات المالية والنفقات المختلفة للأموال في

مؤسسات الدولة الخاضعة لرقابة تلك الهيئات، وذلك من أجل الاطلاع عليها، فمـثلاً تنص المادة "22" من قانون ديوان المحاسبة الأردني على أنه يتوجب على رئـيس الديوان تزويد البرلمان بالتقارير الخاصة بالإيرادات والنفقات المالية، وذلـك كمـا يلي[1]:

"1 - يقدم رئيس ديوان المحاسبة تقريرا سنويا عن الحساب الخاص لكل سـنة مالية يبسط فيه ملاحظاته ويقدمه إلى مجلس النواب ويرسل صورا عنـه إلـى رئيس الوزراء ووزير المالية وعليه أن يضمن هذا التقريـر ملاحظاتـه عـن الدوائر والمؤسسات التي كلاف التدقيق في حساباتها بمقتضى المادة الرابعة مـن هذا القانون مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.

2- لرئيس ديوان المحاسبة في أي وقت أن يقدم لمجلس النواب تقارير خاصة يلفت فيها نظره إلى أمور يرى أنها من الخطر والأهمية

بحيث تستلزم تعجيل النظر فيها".

إن نصوص المادة السابقة من قانون ديوان المحاسبة الأردني تبين لنا بـشكل واضح ومباشر كيفية استعانة البرلمان بالتقارير المقدمة له من قبل هذا الديوان، فإنه من الواجب على الديوان تقديم التقارير في كل سنة، وفي أي وقت يرى فيه رئـيس ديوان المحاسبة ضرورة لتقديم تقرير بخصوص قضية ما، وهنا يأتي دور البرلمان الذي يناقش تلك القضية، ويبين رأيه المرتبط بها، ويستعين بذلك التقرير من أجـل بسط رقابته على الأموال والنفقات في الدولـة عمومـا، وعلـى الأمـوال العامـة خصوصاً.

ومن ناحية أخرى فإن ديوان الرقابة المالية السعودي يرفع إلى جلالة الملـك تقريراً سنوياً ونسخة منه إلى مجلس الوزراء، وأخرى إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني متضمناً ما يلي:

1 . تقييم الإدارة المالية للدولة بصفة عامة.

2 . تقييم للإدارة المالية لكل جهة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

---

[1]. قانون ديوان المحاسبة الأردني، المادة: 22.

3 . بيان عن الحساب الختامي للدولة، فإذا لم يتم تقديم الحساب الختامي مـن وزارة المالية قبل حلول موعد تقريره السنوي وجب أن يشتمل التقريـر علـى بيـان الأسباب التي حالت دون تقديم البيان الختامي ورأي الديوان والخطـوات التـي يرى اتباعها لإزالة تلك الأسباب.

4 . بيان موجز عن أعمال الديوان[1].

وبناء على ما سبق أيضاً فإنه يتبين لنا الموقف العام لديوان الرقابـة الماليـة السعودي في بسط رقابة البرلمان على الأموال العامة، وإن كان هذا الـديوان يقـدم تقريره السنوي لمجلس الوزراء، وهذه أيضاً طريق من أجل بسط الرقابة من خلال حلقة وصل بين البرلمان والديوان.

ويظهر لنا مما سبق أن كلاً من الديوانين يقومان بكتابة تقارير سنوية تبـين الوضع المالي العام في الوزارات المختلفة، ومؤسسات الدولة المتعددة، وما هو كائن من إيرادات ونفقات، وهذه التقارير تسهم في بسط الرقابة المالية على المال العام في الدولة.

كذلك فإن تلك التقارير يمكن أن تقدم في أي وقت يرى فيه رئـيس الـديوان ضرورة لتقديم ذلك التقرير، إما لأهمية الموقف، أو لأن الموقف يحتاج نظر سـريع فيه، وبالتالي فإن هذا التقرير يعين أيضاً في حماية الأموال العامة في الدولة.

ومما سبق يتبين لنا أن وجود مثل هذه الدواوين يساعد الحكومـات والـدول على بسط الرقابة المالية على أموالها العامة والخاصة، وأن من الأهمية بمكـان أن تكون هذه الدواوين والهيئات تحمل طابع الاستقلالية كي يتسنى لها ممارسة عملهـا بكل شفافية ودقة.

---

[1]. الشريف. الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، ص: 229.

الخاتمة

وبعد أن قدمنا هذا العرض للحماية القانونية للأموال العامة في كل من الأردن والسعودية يجمل بنا أن نذكر بعضاً من النتائج التي توصلنا إليها من خلال المقارنات بين النظامين، وهي على النحو الآتي:

كان النظام الأردني أكثر وضوحاً في تحديده للمال العام وتعريفه من النظام السعودي، وكان النظام السعودي عاماً في حديثه عن المال العام دون تحديد مفصل لهذا المال.

إن الحديث عن المال العام في التشريعات الأردنية لا يفترق كثيراً عنه في التشريعات السعودية، غير أن التخصيص الدقيق للمال العام في السعودية قد مر بمرحلتين، كان في المرحلة الأولى منهما غير واضح المعالم، لكنه كان في المرحلة الثانية واضحاً وبيناً من خلال نصوص القانون.

أما من ناحية معيار تمييز المال العام فإننا نجد كلاً من المملكة الأردنية الهاشمية، والمملكة العربية السعودية قد اعتمدت معيار تخصيص المال للمنفعة العامة، وهو المعيار الذي تتبناه كثير من الدول، ومن بينها القانون والفقه الفرنسيين.

لقد كان معيار تمييز المال العام في الشريعة الإسلامية موافقاً لمعيار تخصيص المال للمنفعة العامة، غير أنه افترق عنه بأن الكلام في الشريعة الإسلامية لم يكن شبيهاً بكلام المشرعين المعاصرين، وإنما كان الحديث بشكل وصفي محض، والهدف بينهما واضح وموحد، وهو جعل المال من أجل خدمة عامة الناس، أو كافة المسلمين.

نرى في العقوبات الواقعة على مرتكبي الجرائم في حق الأموال العامة أنها تتلخص في السجن، أو العزل، أو الغرامة، أو السجن والغرامة، ولقد كان النظام السعودي أكثر تشدداً في إصدار هذه العقوبات من النظام الأردني، إذ تصل بعض العقوبات في بعض الجرائم إلى القتل، أو الإعدام، وتصل أيضاً إلى السجن مدى الحياة.

لقد كانت قرارات النظام السعودي فيما يتعلق بجرائم الأموال العامة مستمدة من الشريعة الإسلامية، وكانت تخضع لنظام التعزير الذي يرجع العقوبة إلى القاضي أو الحاكم المسلم، بناء على حجم الضرر الذي يحدثه الجاني.

لقد أسست كل من المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية هيئة مستقلة لمراقبة الأموال في الدولة، سواء ما كان منها عاماً أم خاصاً، ولهذه الهيئات دورها الرئيسي والمباشر في حماية الأموال العامة في الدولة، وكذلك فإن البرلمان يستعين بتقارير تلك الهيئات من أجل بسط رقابته على الأموال العامة.

يقوم ديوان المحاسبة الأردني وديوان الرقابة المالية السعودي بأعمال قانونية ورقابية متشابهة إلى حد كبير، كما أن نطاق عمل هذين الديوانين متشابه أيضاً، فكل منهما يقوم بأعماله في دائرة كبيرة من مؤسسات الدولة ووزاراتها.

وكما تتضمن الخاتمة أهم النتائج التي يتوصل إليها الباحث فإنها تتضمن أيضاً مجموعة من التوصيات التي يرى الباحث أنها تتصل اتصالاً مباشراً بموضوع الدراسة، ولقد رأيت أن أضع التوصيات الآتية:

أولاً: يحسن بالباحثين أن يقوموا بدراسة النظام الخاص بالأموال المملوكة ملكية خاصة للدولة، سواء في المملكة الأردنية الهاشمية أم في المملكة العربية السعودية، وأن تكون هذه الدراسة مشتملة على الحديث عن الحماية القانونية لهذا الشكل من الأموال، بالإضافة إلى الحديث عن طبيعة هذه الأموال، وطرق الحماية القانونية لها.

ثانياً: لقد تضمنت دراستي هذه الحديث عن الحماية القانونية للأموال العامة بشكل عام، غير أنه من المستحسن أن توجد دراسات تتناول موضوع الحماية القانونية للأموال العامة من النواحي المفصلة، كالحماية الجنائية على حدة، والحماية المدنية على حدة أيضاً.

وأخيراً أسأل الله سبحانه وتعالى أن يكتب في هذه الدراسة الخير والنفع، إنه على كل شيء قدير، والحمد لله رب العالمين.

المراجع

ابن الأثير، مجد الدين أبو السعدات (1979م). **النهاية في غريب الحديث والأثـر،** تحقيق: طاهر أحمد الزوا، ومحمود محمد الطناحي، المكتبة العلمية، بيروت ـ لبنان.

الأخضر، دغو (1999 ـ 2000م). **الحماية الجنائية للمال العام،** رسالة ماجـستير غير منشورة، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، جامعـة الحـاج لخـضر، الجزائر.

أوهاب، نذير محمد الطيب (1418هـ). **تنمية المال العـام وحمايتـه فـي الفقـه والنظام،** رسالة دكتوراه، المعهد العالي للقضاء.

البعلي، عبد الحميد (1985م). **الملكية وضوابطها في الإسلام،** مكتبة وهبة، القاهرة ـ مصر.

بهنام، رمسيس (د.ت). **شرح الجـرائم المـضرة بالمـصلحة العموميـة،** منـشأة المعارف، الإسكندرية ـ مصر.

بيومي، زكريا محمد. (د.ت) **المبادئ المالية العامة.**

الترمانيني، عبد السلام، والسرميني، عبد السلام (1990م). **القانون المدني، الحقوق العينية،** مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، سوريا، الطبعـة الثانية.

توفيق، عدلي محمد. (د.ت) **المالية العامة.**

جرانه، محمد زهير (1943م). نظرية الأموال العامة في مشروع تنقـيح القـانون المدني، **مجلة القانون والاقتصاد،** العـدد: 1، 2، الـسنة: 13، القـاهرة ـ مصر.

الجرف، طعيمة (1963 ـ 1964م). **القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظـيم ونشاط السلطات الإدارية،** مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة ـ مصر.

الجمل، هارون عبد العزيز (2004م). **النظام القانوني للأمـوال العامـة،** مـؤتمر الحماية القانونية للمال العام، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، مصر.

حسن، عبد الفتاح (1394هـ). **دروس في القانون الإداري**، الرياض - المملكة العربية السعودية.

حموض، عبد الرحمن عبد ا (د.ت). **جريمة اختلاس الأموال العامة**، معهد الإدارة العامة.

حيدر، علي خواجه أمين أفندي (1991م). **درر الحكام في شرح مجلة الأحكام**، تعريب: فهمي الحسيني، دار الجيل، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى.

رضوان، مصطفى (1970م). **جرائم الأموال العامة**، عالم الكتب، القاهرة - مصر، الطبعة الثانية.

الزيد، صالح (د.ت). **كسب الموظفين وأثره في سلوكهم**، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة للمعهد العالي للدعوة، المدينة المنورة - السعودية.

أبو زيد، محمد عبد الحميد (1979م). **استعمال الجمهور للمال العام**، مجلة الأمن العام، العدد: 87، أكتوبر.

أبو زيد، مصطفى (1957م). **الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة**، الطبعة الأولى.

سلام، رفيق محمد (1994م). **الحماية الجنائية للمال العام، دراسة مقارنة**، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة - مصر.

سند، نجاتي سيد (د.ت). **جرائم التعزير المنظم في المملكة العربية السعودية**، دار حافظ للنشر والتوزيع، الرياض - السعودية.

الشاذلي، فتوح عبد ا (1410هـ). **جرائم التعزير المنظمة في المملكة العربية السعودية**، جامعة الملك سعود، الرياض - السعودية.

الشاذلي، فتوح عبد ا (1991م). **الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في القانون المصري**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية - مصر.

شحاتة، حسين حسين (1999م). **حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية**، دار النشر للجامعات، القاهرة - مصر، الطبعة الأولى.

الشريف، محمد بن عبد ا (1422هـ). **الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، دراسة تاريخية وتحليلية مقارنة**، دار طويق للنشر والتوزيع، الرياض ـ السعودية، الطبعة الثانية.

شيحة، إبراهيم عبد العزيز، وعصمان، حسين (1986م). **أصول القانون الإداري**، القاهرة ـ مصر.

شيحة، إبراهيم عبد العزيز (د.ت). **مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني**، الدار الجامعية، بيروت ـ لبنان.

الطماوي، سليمان (1973م). **مبادئ القانون الإداري**، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، بيروت ـ لبنان.

الطماوي، سليمان (1991م). **الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، بيروت ـ لبنان.

عارف، ناظم (1986م). جوانب من التنظيم التشريعي للوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، **مجلة دراسات**، المجلد الثالث عشر، العدد التاسع.

عبد الحميد، محمد فاروق (1983م). **المركز القانوني للمال العام دراسة مقارنة**، مطبعة خطاب، القاهرة ـ مصر، الطبعة الأولى.

عبد السلام، جعفر (د.ت). **النظام الإداري السعودي**، المطبعة السلفية، القاهرة ـ مصر.

عبد الناصر، مانع جمال (2004م). **الحماية الشرعية والقانونية للمال العام**، بحث مقدم لمؤتمر الحماية القانونية للمال العام، كلية الحقوق، فرع بنها، جامعة الزقازيق.

أبو عبيدة، القاسم بن سلام (1988م). **كتاب الأموال**، تحقيق: خليل محمد هراس، دار الفكر، بيروت ـ لبنان.

عرفة، محمد علي (1950م). **شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية**، مطبعة جامعة فؤاد الأول.

عفيفي، مصطفى محمود (1997م). المال العام في القانون الإداري، **مجلة الرقابة الشاملة**، الجهاز المركزي للمحاسبات، الإدارة المركزية للبحوث والتدريب، العدد: 131.

عمرو، عدنان (2004م). **مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها**، منشأة المعارف، الإسكندرية – مصر، الطبعة الثانية.

العمروسي، أنور أحمد (د.ت). **جرائم الأموال وجرائم الرشوة**، دار بيروت، معهد الإدارة العامة.

العنزي، حمدان زيدان (د.ت). **الحماية الجنائية للأموال والمرافق العامة**، رسالة دكتوراه غير منشورة.

غازي، عناية (1410هـ). **المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، دراسة مقارنة**، دار الجيل، بيروت – لبنان.

ابن فارس، أبو الحسن أحمد(1399هـ). **معجم مقاييس اللغة**، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، بيروت – لبنان.

الفريحات، محمد أحمد عبد المحسن (1996م). **الحماية القانونية للمال العام**، رسالة ماجستير في القانون، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، عمان – الأردن.

قطب، محمد علي أحمد(2006م). **الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، وفقاً لأحكام القانون المدني والإداري والجنائي والتشريع الإسلامي، وآراء الفقه وأحكام القضاء، وأثر الخصخصة في ذلك**، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة – مصر، الطبعة الأولى.

الكفراوي، عوف محمد (د.ت). **الرقابة المالية في الإسلام**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية – مصر.

لجنة مكونة من عدة علماء وفقهاء (د.ت). **مجلة الأحكام العدلية**، تحقيق: نجيب هواويني، الناشر نور محمد كارخانه، آرام باغ، كراتشي.

لطفي، سهير (1978م). **التنمية الاجتماعية وجرائم المال العام**، دار النهضة العربية.

محمد، قطب إبراهيم (1988م). **السياسة المالية للرسول،** الهيئة المصرية العامـة للكتاب، القاهرة ـ مصر.

مرسي، صلاح الدين (1999م). **مذكرات عن الأموال العامة والحمايـة الجنائيـة والمدنية المقررة لها،** الإدارة المركزية للبحوث والتدريب، الجهاز المركزي للمحاسبات.

ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (1401هـ). **لسان العرب،** دار صادر، بيروت ـ لبنان.

مهنا، محمد فؤاد (1978م). **مبادئ القانون الإداري في ظل الاتجاهـات الحديثـة، دراسة مقارنة،** القاهرة ـ مصر.

نايف، حمد زيدان (1995م). **الحماية الجنائية للمرافق والأمـوال العامـة،** كليـة الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة ـ مصر.

ابن هقشة، مبارك بن عبد ا بن محمد (2002م). **الحماية الجنائية للمال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة تطبيقية،** رسـالة ماجـستير فـي العدالة الجنائية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية.

المعلومات الشخصية

الاسم: أحمد فهد ناهس الرشيدي
الكلية: الحقوق.
التخصص: ماجستير في القانون العام.
السنة: 2012م.
الهاتف: 00966552279035
البريد الإلكتروني: a-j-1406@hotmail.com